

**Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos
necessários à obtenção do grau de Mestre em
Ciência Política e Relações Internacionais na área de especialidade de
Relações Internacionais, realizado sob a orientação científica dos
Professores Doutores
Teresa Rodrigues e António Paulo Duarte**

Junho, 2012

A GUERRA JUSTA E AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS:
RELATÓRIO DE ESTÁGIO NO INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL

INÊS DIAS GOMES

PALAVRAS-CHAVE: Instituto de Defesa Nacional; Imigração; Mediterrâneo; Intervenção Militar; Intervenção Humanitária; Guerra Justa; Líbia; Responsabilidade de Proteger.

KEYWORDS: Portuguese National Defense Institute; Defense; Security; Immigration; Mediterranean; Military Intervention; Humanitarian Intervention; Just War; *Jus Ad Bellum*; Libya; Responsibility to Protect.

RESUMO

Este relatório de estágio divide-se em duas partes fundamentais. A primeira consiste numa descrição pormenorizada de todo o trabalho desenvolvido no âmbito das atividades organizadas pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN) – grupos de estudo, cursos de formação, conferências – e respetivos resultados a nível de aprendizagem. A segunda parte diz respeito ao trabalho de revisão bibliográfica (este, por sua vez, independente das atividades do IDN) desenvolvido ao longo do estágio e cujos resultados foram publicados no IDN Brief, uma das publicações do Instituto de Defesa Nacional. Este trabalho de pesquisa e reflexão incidiu sobre o tema da Guerra Justa e Intervenções Humanitárias, sobre o qual se reacendeu um debate intenso aquando da intervenção militar na Líbia, em março de 2011.

ABSTRACT

This internship report is divided into two fundamental parts. The first one is a detailed description of the work carried out within the scope of the Portuguese National Defense Institute (NDI) activities (study groups, courses and conferences) and the resulting learning output. The second part comprises all the research work (not related to the NDI activities) developed during the internship, which has led to the publishing of a paper on *IDN Brief*, one of NDI publications. The research has centered on the Just War and Humanitarian Interventions, subject of renewed intense debate as for the military intervention in Libya in March 2011.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. Apresentação do Instituto de Defesa Nacional	1
2. Apresentação do estágio no Instituto de Defesa Nacional.....	2
PARTE I - Atividades desenvolvidas no IDN	7
1. Centre Euro-Maghrébin de Recherche et d'Études Stratégiques (CEMRES)	7
2. Grupo de Estudos sobre o Médio Oriente e o Mediterrâneo (MEMO)	11
3. Grupo de Estudos sobre as Relações Portugal-Brasil (GEPB)	12
4. Colóquios C4	13
5. Curso de Cidadania e Segurança (CCS) para Professores	16
6. Apoio ao Grupo de Estudos sobre Contributos para uma Estratégia Nacional de Informação (GECENI)	17
7. Núcleo Editorial	18
8. Elaboração de um ensaio.....	18
PARTE II - O <i>jus ad bellum</i> das intervenções humanitárias à luz do pensamento de Michael Walzer	20
1. Introdução	20
2. A “Guerra Justa” segundo Michael Walzer.....	22
3. Das Guerras Ideológicas às “Intervenções Humanitárias”: Um Novo Padrão de Intervenções Militares.....	26
4. A “Responsabilidade de Proteger” Triunfou?.....	29
5. O Jus ad Bellum da Intervenção na Líbia	32
6. Bibliografia.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
1. Estágio no Instituto de Defesa Nacional	38
2. Ensaio “O jus ad bellum das intervenções humanitárias à luz do pensamento de Michael Walzer”	39

ANEXOS

ANEXO 1 - Primeiro Relatório realizado no âmbito do CEMRES e intitulado “The size and the causes of illegal migrations in each country”I

ANEXO 2 - Segundo Relatório realizado no âmbito do CEMRES e intitulado “National policies - how does each country integrate this phenomenon in its security policy?”V

ANEXO 3 - Terceiro Relatório realizado no âmbito do CEMRES e intitulado “Management mechanisms of this phenomenon developed in the space 5+5”X

ANEXO 4 - Resumo da Legislação Portuguesa relativa à imigração, realizado no âmbito do CEMRES XIV

ANEXO 5 - Relatório da sessão nº6 do Grupo MEMO..... XVII

ANEXO 6 - Relatório da sessão nº1 do GEPBXXI

ANEXO 7 - Relatório da sessão nº2 do GEPB XXVI

ANEXO 8 - Relatório da sessão nº1 do GECENIXXX

ANEXO 9 - Relatório da sessão nº2 do GECENIXXXIX

ACRÓNIMOS

C4: Colóquios entre Portugal, Espanha, França e Itália

CASD: *Centro Alti Studi per la Difesa*

CCS: Curso de Cidadania e Segurança para Professores do Instituto de Defesa Nacional

CEMRES: *Centre Euro-Maghrébin de Recherche et d'Études Stratégiques*

CESEDEN: *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*

CHEM: *Centre de Hautes Études Militaires*

CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas

EMP: *Euro-Mediterranean Partnership*

ENP: *European Neighbourhood Policy*

FRONTEX: Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia

GECENI: Grupo de Estudos sobre Contributos para uma Estratégia Nacional de Informação do Instituto de Defesa Nacional

GEPB: Grupo de Estudos sobre as Relações Portugal-Brasil do Instituto de Defesa Nacional

ICISS: *International Coalition for the Responsibility to Protect*

IDN: Instituto de Defesa Nacional

IPRI: Instituto Português de Relações Internacionais

MEMO: Grupo de Estudos sobre o Mediterrâneo e Médio Oriente do Instituto de Defesa Nacional

NATO: *North Atlantic Treaty Organization*

SEF: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

INTRODUÇÃO

No presente relatório será feita uma apresentação e descrição dos trabalhos desenvolvidos no âmbito das várias atividades do IDN, destacando, quando oportuno, os principais contributos desses trabalhos para a minha formação. Nos casos em que foi necessário recorrer a bibliografia adequada para realizar com sucesso os trabalhos, serão também indicados todos os artigos, obras e outros documentos consultados. Esta constituirá, assim, a primeira parte do relatório.

Os trabalhos desenvolvidos durante o estágio e considerados pertinentes para o presente relatório, poderão ser consultados em anexo¹. Contudo, um dos trabalhos em concreto, por ter sido aquele que mais tempo e dedicação exigiu, será destacado e constituirá toda a segunda parte do relatório. Assim, esta é constituída exclusivamente pelo ensaio desenvolvido ao longo do estágio e que foi publicado no *IDN Brief* a 16 de janeiro de 2012². Centrado no tema da Teoria da Guerra Justa, este artigo procura analisar o processo de decisão das intervenções humanitárias, concretamente aquele que originou a intervenção militar na Líbia. Esta análise foi feita essencialmente à luz dos escritos do filósofo e cientista político Michael Walzer, um dos mais importantes teóricos contemporâneos sobre o tema da Guerra Justa.

1. Apresentação do Instituto de Defesa Nacional

A principal missão do IDN é definida como sendo “o apoio à formulação do pensamento estratégico nacional, assegurando o estudo, a investigação e a divulgação das questões de segurança e defesa”³. No cumprimento destes objectivos, o trabalho dos Assessores revela-se de grande importância, uma vez que são os responsáveis pela organização e promoção de atividades e eventos com o objectivo de estimular a reflexão sobre temáticas ligadas à segurança e defesa, no plano nacional e

¹ Todos os documentos em anexo são trabalhos desenvolvidos pela mestranda durante o estágio no IDN.

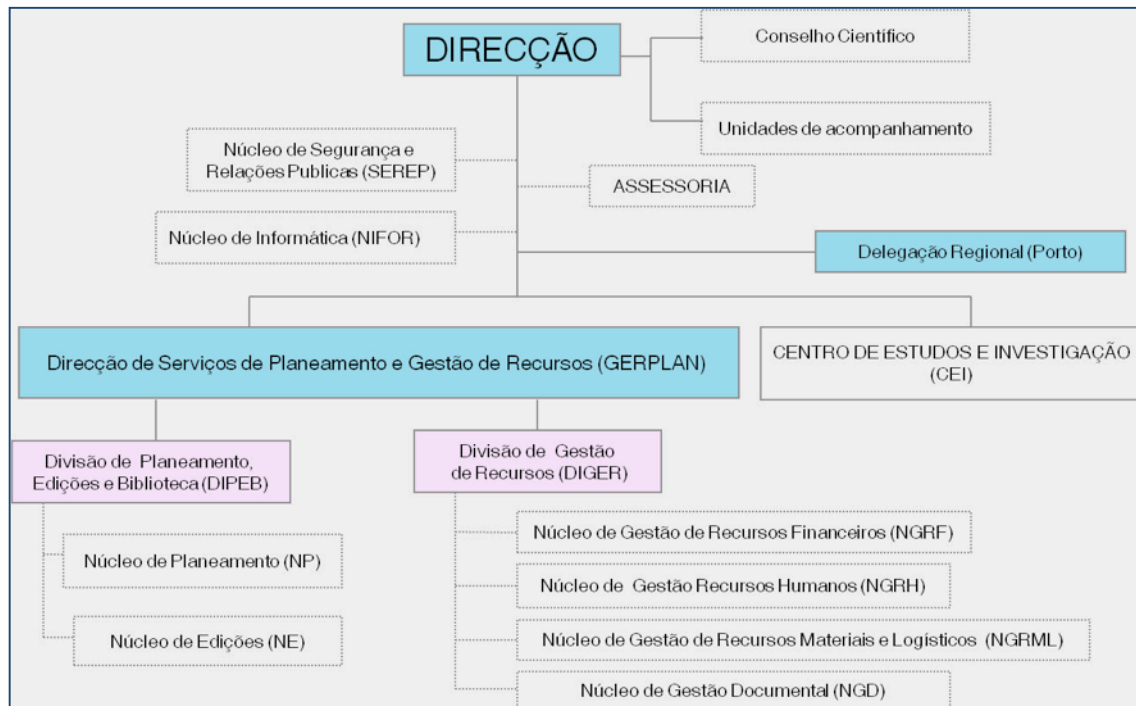
² Disponível para consulta online em <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=33>

³ Missão do Instituto de Defesa Nacional, disponível em <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=001&area=005>

internacional, compilando assim informação que poderá não só servir de ferramentas de decisão para os órgãos políticos, como também, num plano mais alargado, contribuir para a sensibilização da sociedade face a estas questões.

A imagem seguinte é ilustrativa da organização interna do IDN, bem como da posição da Assessoria no seio desta instituição.

Imagem 1 - Organograma do IDN (Fonte: www.idn.gov.pt)



O meu estágio no IDN compreendeu a realização e acompanhamento de algumas das tarefas atribuídas aos assessores, tendo sido orientado pelo assessor e coordenador de estágios, o Professor Doutor António Paulo Duarte.

2. Apresentação do estágio no Instituto de Defesa Nacional

O estágio por mim realizado no Instituto de Defesa Nacional (IDN) teve início a 14 de março de 2011 e terminou a 23 de setembro do mesmo ano, constituindo a componente não letiva do 2º ano do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais (CPRI), da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), da Universidade Nova de Lisboa. Como já foi dito, o estágio foi enquadrado na Assessoria do IDN, pelo que as tarefas que me foram atribuídas relacionaram-se essencialmente

com o trabalho desenvolvido pelos assessores: apoio à organização e promoção de grupos de estudo, conferências, seminários e cursos.

De seguida, é apresentada uma tabela com as várias tarefas desenvolvidas, uma breve descrição das mesmas e respetiva calendarização.

Tabela 1 - Descrição das atividades desenvolvidas no Instituto de Defesa Nacional e respetiva calendarização
(Fonte: elaboração própria)

Atividade	Descrição	Tarefas	Data
CEMRES	Grupo de estudos constituído por representantes dos países da iniciativa 5+5 (estando Portugal representado por Paula Pereira, assessora do IDN) dedicado à Imigração Ilegal no Mediterrâneo.	Pesquisa. Produção de Relatórios Periódicos.	De 14 de março de 2011 até 28 de maio de 2011
Grupo MEMO – 3ª Sessão	Intervenção de Duarte Costa, intitulada “Portugal e a crise do Norte de África e do Médio Oriente”, seguida de debate.	Apoio à organização das sessões.	16 de março de 2011
Grupo MEMO – 4ª Sessão	Intervenção de Paula Esperança, intitulada “A crise dos regimes autoritários árabes; Atores e forças emergentes”, seguida de debate.	Apoio à organização das sessões.	23 de março de 2011
Grupo MEMO – 5ª Sessão	Intervenção de Teresa Botelho, intitulada “Os EUA e a crise dos regimes autoritários árabes”, seguida de debate.	Apoio à organização das sessões.	30 de março de 2011
Grupo MEMO – 6ª Sessão	Intervenção de Ana Santos Pinto, intitulada “A crise dos regimes autoritários árabes: a segurança de Israel e os novos desafios à arquitetura regional”, seguida de debate.	Apoio à organização das sessões.	6 de abril de 2011
Grupo MEMO – 7ª Sessão	Intervenção do Embaixador do Egito em Portugal, Hamdi Loza, intitulada “A posição do Egito”, seguida de debate.	Apoio à organização das sessões.	13 de abril de 2011
Conferência “Política externa e de segurança e defesa da República Popular da China”	Conferência de Lin Huisheng, Adido de Defesa, seguida de debate.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	13 de abril de 2011
Grupo MEMO	Intervenção de Bruno Cardoso Reis e	Apoio à organização da	27 de abril de

– 8ª Sessão	de Duarte da Costa sobre “A intervenção militar na Líbia”, seguida de debate.	sessão.	2011
Conferência “Política de Defesa de Espanha”	Conferência de D. Ignacio Horcada Rubio, Subdiretor General de Planes y Relaciones Internacionales (Ministerio da Defesa Nacional de Espanha), seguida de debate.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	3 de maio de 2011
Primeira Reunião de coordenação sobre os Colóquios C4	Definição de tarefas no âmbito da organização dos Colóquios C4.	Participação na reunião.	5 de maio de 2011
Sessão de encerramento do Curso de Defesa Nacional	Conferência de Augusto Santos Silva, à data Ministro da Defesa Nacional.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	10 de maio de 2011
Seminário Internacional “Kosovo: a Segurança e o Estado de Direito”	Conferência de Jolyon Naegle (UNMIK) intitulada “United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)”; Conferência de Dominique Osini (EULEX Kosovo) intitulada “Eulex Kosovo: European Union Rule of Law Mission”; Conferência de Marco Serronha (KFOR) intitulada “KFOR – Kosovo Force: Construção da Paz e da Estabilidade”.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	11 de maio de 2011
Conferência Internacional: “A parceria Japão-União Europeia e os Desafios de Segurança na Ásia”	Conferência de Narushige Michishita, do <i>National Graduate Institute for Policy Studies – Tokyo</i> , seguida de debate.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	17 de maio de 2011
Conferência internacional: “Visões Globais da Defesa – o caso da Argélia”	Conferência de Belouassa Abdelkrim, Diretor do Instituto Superior de Estudos de Segurança Nacional da Argélia, e de Bekhechi Lofti, da Direção das Relações Externas e Cooperação do Ministério da Defesa da Argélia.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	18 de maio de 2011
Grupo MEMO – 9ª Sessão	Intervenção de George Joffé sobre “O Islão Político”, seguida de debate.	Apoio à organização das sessões. Receção do convidado.	19 de maio de 2011
Colóquio Internacional C4	Encontro entre representantes do Instituto de Defesa Nacional (Portugal), o <i>Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional</i>	Apoio à organização. Acompanhamento dos convidados estrangeiros.	De 24 a 26 de maio de 2011

	(Espanha), o <i>Centro de Hautes Études Militaires</i> (França) e o <i>Centro de Alti Studi per la Difesa</i> (Itália), para o desenvolvimento e apresentação de trabalhos sobre “Estratégia comum para riscos transnacionais na área do Mediterrâneo”.		
Apresentação de projeto de investigação “Segurança Energética” em conjunto com o CESEDEN	Apresentação do projeto de investigação do IDN em parceria com o CESEDEN que originou o Caderno IDN “Segurança Nacional: Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha” (Ruben Eiras, António Paulo Duarte, Carla Isabel Fernandes, Guilherme Velarde)	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	2 de junho de 2011
GECENI – 1ª Sessão	Intervenções de Pedro Fonseca e Gonçalo Caseiro sobre “Vulnerabilidades, Ameaças e Riscos Sociais”, seguidas de debate.	Produção de relatório.	16 de junho de 2011
Ciclo de Visões Globais para a Defesa “A Política de Defesa de Angola”	Conferência do Mendes de Carvalho “Miau”, Diretor Nacional de Relações Internacionais do Ministério da Defesa Nacional de Angola.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	29 de junho de 2011
GEPB – 1ª Sessão	Intervenção de Mário Vilalva, Embaixador do Brasil em Portugal, sobre a “Política Externa do Brasil”, seguida de debate.	Apoio à organização da sessão. Produção de relatório.	30 de junho de 2011
GECENI - 2ª Sessão	Intervenções de Lino Santos e Carlos Alexandre. Debate.	Produção de relatório.	6 de julho de 2011
I Curso de Cidadania e Segurança	Curso de Formação dirigido a Professores do Ensino Básico e Secundário.	Apoio à formulação da proposta de certificação de professores para a Educação para a Segurança e Defesa, apresentada à Direção do IDN. Apoio à construção do programa do curso e pesquisa de conteúdos a incluir no mesmo programa. Divulgação do curso de formação. Apoio durante a realização do curso.	De 11 a 15 julho de 2011
Grupo MEMO - 10ª Sessão	Intervenção de Pascal Teixeira da Silva, Embaixador da França em Lisboa, sobre “A posição da França face às transições políticas no Norte de África	Apoio à organização da sessão.	21 de julho de 2011

	e no Médio Oriente”. Debate.		
Grupo MEMO – 11ª Sessão	Intervenção de Dan Gillerman, ex-embaixador de Israel nas Nações Unidas, sobre “O impacto da primavera árabe no processo de paz do Médio Oriente. Debate.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	6 de setembro de 2011
Grupo MEMO – 12ª Sessão	Intervenção de Muffed M. Shami, Chefe da Missão Diplomática da Palestina em Portugal, sobre “O impacto da primavera árabe no processo de paz do Médio Oriente”. Debate.	[Sem tarefas. Participação enquanto ouvinte.]	14 de setembro de 2011
Artigo para o IDN Brief	Desenvolvimento do ensaio “O Jus Ad Bellum das Intervenções Humanitárias à Luz do Pensamento de Michael Walzer”		14 de março de 2011 a 15 de setembro de 2011

PARTE I

Atividades Desenvolvidas no IDN

1. Centre Euro-Maghrébin de Recherche et d'Études Stratégiques (CEMRES)

A participação no CEMRES constituiu o meu primeiro trabalho desenvolvido no IDN, prolongando-se até maio de 2011.

O Centro Euro-Magrebino de Investigação e Estudos Estratégicos é constituído pelos dez países da iniciativa 5+5⁴. Em 2011, a sua primeira reunião, realizada a 25 de Janeiro em Argel, dedicou-se ao tema *The Threats in the Western Mediterranean*. Nesta sessão, foi levada a cabo uma definição do objeto de estudo, restringindo o tema a apenas um dos desafios comuns aos dez países, ao qual viria a ser dedicada a sua investigação ao longo de ano de 2011. O objeto de estudo ficou então definido como sendo *Illegal Migrations: a Challenge to Security in the Western Mediterranean*. Cada país pertencente à iniciativa 5+5, estando Portugal representado pelo IDN, deveria criar, dentro de um prazo estabelecido, um relatório no qual se respondia aos desafios propostos para cada etapa do processo:

- 1ª etapa: *The size and the causes of illegal migrations in each country* (28-02-2011)
- 2ª etapa: *National policies - how does each country integrate this phenomenon in its security policy?* (28-03-2011)
- 3ª etapa: *Management mechanisms of this phenomenon developed in the space 5+5* (28-04-2011)
- 4ª etapa: *Proposals and recommendations for improving the existing mechanisms* (28-05-2011)
- 5ª etapa: *Final synthesis or summary report* (28-06-2011)

Os trabalhos seriam então desenvolvidos independentemente pelos investigadores de cada país e, depois, partilhados via internet e moderados pelo pólo

⁴ Portugal, Espanha, França, Itália, Malta, Mauritânia, Marrocos, Argélia, Líbia e Tunísia.

argelino, a quem foi incumbida esta tarefa no ano de 2011.

Assim, coube-me a mim a pesquisa de informação e realização de relatórios periódicos, apresentado a perspetiva portuguesa sobre os subtemas indicados acima. Aquando do início do meu estágio, o prazo para a entrega do primeiro relatório tinha sido já ultrapassado, pelo que me foi pedido o máximo de celeridade na consecução da primeira etapa.

O primeiro relatório (**Anexo 1**) procura então expor os números e causas da imigração ilegal em Portugal. Ora, quanto aos números, é praticamente impossível apontar dados concretos sobre a imigração ilegal, pelo que teremos sempre que lidar com simples estimativas sustentadas em alguns indicadores. Quanto às causas, estas estão de uma forma geral intimamente relacionadas com os contextos dos países de origem.

Assim, neste primeiro relatório, procedeu-se a uma exposição das nacionalidades prevalentes dos imigrantes legais em Portugal, de acordo com os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), divulgados no “Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – 2009” (à data, ainda não havia sido publicado o Relatório relativo a 2010), já que estes números podem indiciar uma tendência nas nacionalidades dos imigrantes ilegais. Ainda de acordo com o mesmo Relatório, apresentaram-se as nacionalidades prevalentes de imigrantes identificados em situação ilegal (através das actividades de inspecção do SEF), registando-se uma maioria de cidadãos brasileiros, tal como apontavam os primeiros números de imigrantes ilegais.

O segundo relatório (**Anexo 2**), por sua vez, diz respeito às políticas nacionais e à forma como cada país integra o fenómeno da imigração ilegal na sua política de segurança. Assim, começou-se por uma apresentação da legislação portuguesa, descrevendo sucintamente três leis fundamentais neste âmbito: a Lei dos Estrangeiros, a Lei da Nacionalidade e a Política de Asilo. De seguida, descreveu-se o papel dos organismos responsáveis pela execução dessas políticas.

Por fim, o terceiro relatório (**Anexo 3**) diz respeito aos mecanismos de gestão da imigração ilegal desenvolvidos no espaço 5+5. Assim, faz-se referência a algumas das principais iniciativas no contexto europeu que, direta ou indiretamente,

influenciam esses mecanismos de gestão da imigração ilegal: *European Neighbourhood Policy* (ENP), *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP) e *European Migration and Asylum Pact*. No contexto português, destaca-se o envolvimento do SEF em atividades desenvolvidas pelo FRONTEX, bem como a cooperação entre Portugal e Espanha através da concertação dos trabalhos do SEF, GNR, Polícia Marítima, a Marinha Portuguesa e *Guardia Civil* espanhola.

Relativamente aos dois últimos relatórios, uma vez que a responsável portuguesa pela investigação no âmbito do CEMRES teve que suspender as atividades laborais, não foi possível dar continuidade ao projecto no IDN.

Avaliação da participação na atividade:

A possibilidade de participação nesta iniciativa foi extremamente interessante do ponto de vista da minha formação, já que me permitiu desenvolver uma das minhas principais áreas de interesse, que diz precisamente respeito aos fluxos migratórios no Mediterrâneo, dando continuidade a trabalhos iniciados no Mestrado de CPRI, nomeadamente nas disciplinas de Políticas Europeias e Organismos e Movimentos Internacionais, que se centraram especificamente nos fluxos imigratórios entre o Norte de África e as Ilhas Canárias.

Contudo, como aspeto negativo tenho a apontar o facto de, por motivos incontornáveis, não ter chegado à reta final do projeto e, por isso, não ter tido a possibilidade de conhecer os relatórios finais dos restantes países envolvidos, acabando por não usufruir da partilha de conhecimento entre os países envolvidos nesta iniciativa.

Bibliografia Auxiliar:

Decreto-Lei nº 237-A/2006 de 14 de dezembro. *Diário da República* nº239 – 1ª série.
Lisboa: Ministério da Justiça

Decreto do Presidente da República nº 57/2007 de 4 de julho. *Diário da República* nº127 – 1ª série. Lisboa: Presidência da República.

ICMPD, Europol, Frontex, (2007). *Arab and European Partner States Working Document on the Joint Management of Mixed Migration Flows*. Disponível em: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/mtm/2007-MTM-Working-Document-EN.pdf>

Lei nº27/2008 de 30 de junho. *Diário da República nº 124- 1ª série*. Lisboa: Assembleia da República

Khader, B., (2010). Les Politiques migratoires de l'UE (1999-2009): Les nouveaux murs, *Diplomatie – Affaires Stratégiques et Relations Internationales*. 42, pp. 28-32

Khader, B., (2010). Les derniers développements en matière de politique migratoire européenne (1999-2009), *Diplomatie – Affaires Stratégiques et Relations Internationales*. 42, pp. 33-37

Khader, B., (2010). Pays de départ, pays de transit: les nouvelles fonctions de la frontière, *Diplomatie – Affaires Stratégiques et Relations Internationales*. 42, pp. 38-43

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, (2010). *International Migration Outlook: SOPEMI 2010*. pp. 234-235. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/6/14/45629592.pdf>

Rodrigues, T.F., (2010). Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal, *IDN Cadernos*. 2, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, (2008). *A organização das políticas de asilo e de imigração em Portugal*. Rede Europeia das Migrações. Disponível em <http://www.sef.pt/documentos/56/AOrgPolAsiloImigemPortugal.pdf>

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2009). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – 2009*. Disponível em http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2009.pdf

Wolff, S., (2008). Border Management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges, *Cambridge Review of International Affairs*. 21 (2), pp. 253-271

2. Grupo de Estudos sobre o Médio Oriente e o Mediterrâneo (MEMO)

O Grupo de Estudos MEMO é constituído em parceria com o Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) e coordenado pelo diretor do IDN, Vítor Viana, e pelo diretor do IPRI, Carlos Gaspar, em conjunto com Paula Pereira (IDN) e Ana Santos Pinto (IPRI-UNL), como coordenadoras-adjuntas. À semelhança dos restantes grupos de estudo do IDN, o MEMO é de participação restrita, pelo que as suas sessões estão abertas apenas aos membros do grupo convidados pelos coordenadores. Os membros são pessoas consideradas de interesse para a temática que, graças às suas experiências profissionais ou áreas de investigação, têm contributos a dar no âmbito da temática do Mediterrâneo e Médio Oriente.

Cada sessão é iniciada por uma intervenção de um convidado, pertencente ou não ao grupo, sobre uma temática específica, seguida de debate entre os membros e o conferencista. O grupo funciona no regime das “*Chatham House Rules*”.

Aquando do início do meu estágio, o MEMO realizava já a sua 3ª sessão, a 16 de março de 2011. A minha participação no Grupo deu-se essencialmente através do apoio à organização das sessões, ou seja, gerindo os convites para os membros, com a devida informação acerca de cada sessão. Para além disso, quando solicitados, realizei relatórios sobre o conteúdo de algumas sessões, conforme o exemplo em **Anexo 5**, relativo à 6ª sessão, cuja conferência foi proferida por Ana Santos Pinto, com o título *A crise dos regimes autoritários árabes, a segurança de Israel e os novos desafios à arquitetura global*.

Avaliação da participação na atividade:

Tendo em conta a temática que pretendia explorar no meu ensaio – a Guerra Justa e as Intervenções Humanitárias –, as sessões do MEMO revelaram-se bastante profícuas para a minha problematização. Com efeito, uma vez que as sessões acompanharam a evolução dos acontecimentos na Líbia, os pontos de vista discutidos nas reuniões foram importantes para a formulação do meu objeto de estudo.

Por exemplo, a 3ª sessão, realizada a 16 de março, um dia antes da Resolução 1973 ter sido aprovada pelo Conselho de Segurança, focou precisamente os prós e os

contras de uma intervenção militar, ainda que sob o prisma português. Também a 8ª sessão, a 27 de abril, que contou com as intervenções do Coronel Duarte da Costa e de Bruno Cardoso Reis, centrou-se na intervenção militar na Líbia, sendo que os dois conferencistas ofereceram perspetivas opostas do conflito.

Não obstante os frutos que pude retirar da possibilidade de assistir ao MEMO, aproveitei a oportunidade para lamentar o facto de não existirem *outputs* para o público em geral. Sendo o IDN dirigido à sociedade civil, os grupos de estudo deveriam ter algum retorno para o exterior, compilando os resultados das várias sessões. Além disso, estas sessões deveriam também envolver os seus membros a nível prático. A título de exemplo, um relatório de cada sessão deveria ser distribuído a cada membro, que deveria dar também um contributo por escrito. No meu ponto de vista, a forma como a maior parte dos grupos de estudo do IDN são conduzidos leva a que fiquem aquém dos seus objetivos, acabando por não permitir aproveitar o potencial que de facto têm.

3. Grupo de Estudos sobre as Relações Portugal-Brasil (GEPB)

O Grupo de Estudos sobre as Relações Portugal-Brasil (GEPB), coordenado por Vasco Rato, tendo como coordenador-adjunto António Paulo Duarte, teve a sua primeira sessão a 30 de junho, contando com a presença do Embaixador do Brasil em Portugal, Mário Vilalva, que realizou uma intervenção sobre a Política Externa do Brasil. O objetivo do GEPB, tal como era dito na carta de apresentação aos seus membros, “é o de reforçar e aprofundar o conhecimento que Portugal tem do Brasil, lançando pistas e abrindo caminhos para uma relação mais estreita e com um carácter mais estratégico entre os dois países irmãos”.

A lógica de funcionamento é semelhante à descrita atrás relativamente ao Grupo MEMO. Os seus membros incluem consultores institucionais e não-institucionais, oriundos de diversos ministérios, das Forças Armadas, das universidades e centros de investigação e de outras organizações da sociedade civil, assim como do universo empresarial.

Ao contrário do MEMO, o Grupo Portugal-Brasil iniciou-se já após o início do meu estágio, pelo que tive oportunidade de estar envolvida na criação do grupo. Nesta fase, a minha participação deu-se tanto no apoio à procura de pessoas de interesse para o grupo, como nos contactos, via telefone, carta e email, a essas pessoas para integrarem o grupo.

Para além do apoio à organização das sessões, foi-me incumbida também a tarefa de realizar relatórios sobre o conteúdo das duas primeiras sessões, que podem ser respetivamente consultados nos **Anexos F e G**.

Avaliação da participação na atividade:

Sem nada a acrescentar.

4. Colóquios C4

Os Colóquios C4 são uma atividade que se realiza todos os anos alternadamente em Portugal, Espanha, França e Itália, representados respetivamente pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN), o Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional (CESEDEN), o Centro de Hautes Études Militaires (CHEM) e o Centro de Alti Studi per la Difesa (CASD). A 16ª edição, realizada em 2011, teve como temática geral “Estratégia Comum para Riscos Transnacionais na Área do Mediterrâneo” e realizou-se de 24 a 26 de maio, no Forte de S. Julião da Barra, em Oeiras.

Como é habitual, cada uma das entidades atrás referidas seleciona um grupo de aproximadamente dez pessoas que deverão representar a perspetiva do seu país em quatro grupos de trabalho diferentes. Cada *working group*, constituído por pessoas dos quatro países, ficou responsável por um dos seguintes temas:

- Desenvolvimento de uma conceptualização/definição comum de tráfico humano que possa ser adotada pelos Estados membros da União Europeia.
- Desenvolvimento e aperfeiçoamento dos atuais instrumentos e mecanismos empregues no combate ao narcotráfico no Mediterrâneo.

- O narcotráfico, o branqueamento de capitais e o financiamento de grupos terroristas no Mediterrâneo: sua correlação e desenvolvimento de propostas de combate a estas ameaças.

- Desenvolvimento de mecanismos de aperfeiçoamento dos instrumentos de cooperação de segurança regional existentes, ao abrigo do quadro do Processo de Barcelona da União Europeia e do quadro do Diálogo do Mediterrâneo da NATO.

A minha participação no C4 deu-se no apoio à organização do evento, sendo essencialmente um trabalho de Relações Públicas. Juntamente com o Estagiário Pedro Godinho, acompanhei as delegações francesa, italiana e espanhola dos respetivos hotéis para o local dos eventos, prestando apoio no que fosse necessário.

Avaliação da participação na atividade:

Enquanto estagiária, a participação no C4 foi bastante interessante. Em primeiro lugar por constituir uma atividade internacional e, assim, poder tomar contacto com questões protocolares que desconhecia; depois, porque permitiu-me tomar consciência de todos os processos de logística que um evento destas dimensões implica.

Contudo, parece-me também que seria mais produtivo para os estagiários envolve-los, não apenas no apoio à organização do evento, sem dúvida importante, mas também nos trabalhos desenvolvidos pelos *working groups*, de forma a poder retirar proveito do intercâmbio de ideias e experiências que o C4 proporciona. Com efeito, as actividades dos grupos de trabalho foram realizadas à porta fechada, pelo que não tivemos acesso às discussões desenvolvidas pelos mesmos. Por outro lado, foi-nos possível assistir à apresentação dos resultados, que, no entanto, foram um pouco superficiais face ao tempo investido nestas actividades.

Imagem 2 - Sessão de abertura dos Colóquios C4

(Fonte: Arquivo do IDN)



Imagem 3 - Reunião dos diretores e respetivos assessores do IDN, CESEDEN, CHEM e CASD

(Fonte: Arquivo do IDN)



5. Curso de Cidadania e Segurança (CCS) para Professores

O Curso de Cidadania e Segurança para Professores realizou-se entre 11 e 15 de julho de 2011, sob a coordenação de António Paulo Duarte. Sendo a primeira edição desta atividade, tive a possibilidade de acompanhar o processo de construção do curso de raiz, incluindo a formulação dos seus conteúdos programáticos. Assim, a minha participação deu-se aos seguintes níveis:

- Apoio à formulação da proposta de certificação de professores para a Educação para a Segurança e Defesa, apresentada à Direção do Instituto da Defesa Nacional (IDN);
- Apoio à construção do programa do curso e pesquisa de conteúdos a incluir no mesmo programa. Esta pesquisa foi essencialmente dedicada ao 5º módulo do curso, intitulado *Segurança e Identidade Nacional*, e focou-se na exploração dos seguintes conceitos: Identidade, País, Estado, Pátria, Patriotismo, Nação, Nacionalidade, o Mar e a Plataforma Continental Portuguesa.
- Divulgação do curso de formação junto das escolas e agrupamentos escolares, através de e-mails, cartas e telefonemas.
- Apoio durante a realização do curso, através da entrega de material aos auditores, revisão de conteúdos a apresentar, etc.
- Apoio à elaboração do relatório final sobre o curso.

Avaliação da participação na atividade:

A primeira edição do CCS foi, de uma forma geral, muito bem aceite pelos Professores. No meu ponto de vista, tal deveu-se à pertinência dos temas abordados e qualidade dos oradores. Também para mim foi vantajoso participar nesta atividade e, tendo em conta, o meu interesse pelas temáticas do programa do curso, gostaria de ter participado mais do ponto de vista teórico, isto é, ao nível da construção programática e na pesquisa de bibliografia para recomendar ao Professores.

Bibliografia auxiliar:

Cajarabille, L., (2010). A Plataforma Continental na Problemática da Defesa Nacional. *Cadernos Navais*, 33, pp. 5-23

Lourenço, E. et al., (1989). *Nacionalismo e Patriotismo na Sociedade Portuguesa Atual*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional

Martins, G.M., (2008). Identidade e Diferença. A Cultura como Fator de Defesa e Coesão. *Nação e Defesa*, 119 (3), pp.167-178

Martins, G.M., (2007). *Portugal – Identidade e Diferença*. Lisboa: Gradiva Publicações

Moreira, A. (1992), Da relação entre a Nação e o Estado. *Nação e Defesa*, 61, pp. 21-32

Silva, A.S., (2000). Identidade Nacional, Estado Democrático e Educação para a Cidadania. *Nação e Defesa*, 93, pp.25-33

Telo, A. (2009), Editorial: Porquê Portugal e o Mar?. *Nação e Defesa*, 122, pp. 5-6

6. Apoio ao Grupo de Estudos sobre Contributos para uma Estratégia Nacional de Informação (GECENI)

Ao contrário dos Grupos MEMO e GEPB, a minha participação no GECENI não se deu ao nível do apoio à organização das sessões, mas na recolha das principais ideias resultantes das duas primeiras sessões realizadas. Uma vez que estas tiveram uma duração consideravelmente maior do que é habitual nos grupos de estudo, e tratando-se de uma temática mais técnica, este foi um trabalho mais moroso. Ao contrário dos relatórios produzidos para os outros dois grupos, este resumo das ideias-chave do GECENI foi feito a partir da revisão dos DVD's que continham os filmes gravados nas duas sessões. Os resultados podem ser vistos no **Anexo 8** e no **Anexo 9**.

Avaliação da participação na atividade:

Participação pontual. Sem nada a acrescentar.

7. Núcleo Editorial

O envolvimento na equipa editorial concretizou-se em dois trabalhos específicos: primeiro, a revisão do texto ***As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades***⁵ de Catarina Mendes Leal, destinado a constituir uma edição do IDN Cadernos; em segundo lugar, a tradução, de Língua Francesa para Língua Portuguesa, do texto da conferência proferida no Instituto de Defesa Nacional pelo General Pierre Michel Joana⁶, a 6 de abril de 2011, intitulada *As Relações da União Europeia com Outras Instituições, no Quadro de Apoio à União Africana*. Este texto foi publicado na revista Nação e Defesa nº 129, dedicada ao tema “Gestão de Crises”⁷.

Avaliação da participação na atividade:

Participação pontual. Sem nada a acrescentar.

8. Elaboração de um ensaio

A ideia de abordar a temática da Guerra Justa e Intervenções Humanitárias surgiu aquando da realização de uma recensão sobre a obra *A Guerra em Debate*, de Michael Walzer, para a disciplina de Pensamento Estratégico, lecionada pelo Professor António Horta Fernandes, no mestrado de CPRI, na FCSH. A Guerra Justa suscitou o meu interesse sobretudo devido à pertinência do tema no contexto atual das Relações Internacionais (referimo-nos, bem entendido, ao segundo semestre do ano letivo 2010-2011).

O meu estágio no IDN, tendo-se iniciado a 14 de março de 2011, acompanhou o início das revoltas nos países árabes e o debate sobre a necessidade da comunidade internacional de intervir em situações de massacres. As sessões do Grupo MEMO,

⁵ Disponível em <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1351&cod=12>

⁶ Colaborador da *Delaware Quality Partnership* (DQP). Ex-assessor especial para as capacidades africanas de apoio à paz junto do Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum.

⁷ Mais informação sobre este número da Nação e Defesa em <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1321&cod=132>

como já afirmei acima, em muito contribuíram para estimular o meu interesse pelo papel dos Estados face à primavera Árabe e pela justiça das intervenções militares.

Por isso, pode-se dizer que na primeira metade do estágio, no que toca à elaboração do ensaio, dediquei-me essencialmente à definição do objeto que pretendia tratar dentro do tema da Guerra Justa, à revista de imprensa internacional e à consolidação de uma postura crítica face aos acontecimentos em desenvolvimento. A escolha do tema, bem como a forma como foi tratado, resultou, portanto, de uma junção de factores: dos acontecimentos no contexto das relações internacionais atuais; dos conteúdos programáticos do Mestrado de CPRI e, por fim, dos *outputs* que o estágio no IDN e a participação nas suas atividades me proporcionaram.

Após a realização do Curso de Formação para Professores, tendo em conta o abrandamento das atividades desenvolvidas pelo IDN durante o período de verão, dediquei-me essencialmente à conceção do ensaio, que decorreu assim nos últimos dois meses do estágio. O resultado final, publicado no IDN Brief de janeiro de 2012, intitulado *O jus ad bellum das intervenções humanitárias à luz do pensamento de Michael Walzer*, constituirá toda a Parte II deste Relatório⁸.

⁸ Também disponível online em <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1341&cod=33>

PARTE II

O *jus ad bellum* das intervenções humanitárias à luz do pensamento de Michael Walzer⁹

Resumo

A aprovação da resolução 1973 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas veio reacender o debate sobre a hierarquia de princípios da atual ordem internacional no que diz respeito à decisão de intervenção militar em Estados soberanos. Interessa-nos, neste artigo, refletir sobre o *jus ad bellum*, isto é, a justiça que precede a guerra e o processo decisório que a motiva. Esta análise será feita essencialmente à luz do pensamento de Michael Walzer, um dos mais importantes teóricos contemporâneos da guerra justa.

1. Introdução

A aprovação da resolução 1973 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) veio reacender o debate sobre a hierarquia de princípios da atual ordem internacional no que diz respeito à decisão de intervenção militar em Estados soberanos. Ao autorizar os Estados-membros das Nações Unidas a “tomar todas as medidas necessárias (...) para proteger os civis e as áreas habitadas por civis sob ameaça de ataque na Líbia (...) excluindo qualquer tipo de força de ocupação estrangeira”¹⁰, o CSNU volta a colocar em conflito o princípio da não-ingerência e os princípios humanitários.

Interessa-nos, neste artigo, analisar e refletir sobre o *jus ad bellum*, isto é, a justiça que precede a intervenção militar e o processo decisório que a motiva. Ora, defendemos aqui, e esta ideia será transversal a todo o texto, que a moralidade de “partir para a guerra” não pode jamais ser equacionada sem refletir sobre os outros dois elementos essenciais da justiça da guerra. O primeiro diz respeito ao *jus in bello*, ou seja, à justiça durante o conflito (na guerra), elemento este que há muito compõe a

⁹ Este artigo foi concluído em setembro de 2011, aquando do final do estágio no Instituto de Defesa Nacional. A sua publicação no IDN Brief deu-se em janeiro de 2012. A versão apresentada neste relatório de estágio, sujeita a avaliação, encontra-se integralmente igual à publicada no IDN Brief, à exceção da ortografia, que foi adaptada ao Novo Acordo Ortográfico, atualmente em vigor.

¹⁰ Resolução 1973, adotada pelo Conselho de Segurança, a 17 de março de 2011, no seu 6498º encontro.

tradição da guerra justa. E, de facto, se atendermos aos critérios que compõem o *jus ad bellum* – causa justa, princípio da proporcionalidade, intenção justa, autoridade justa, probabilidades de sucesso e o princípio do último recurso (Guthrie e Quinlan, 2007) –, pelo menos dois dos mesmos – o princípio da proporcionalidade e as probabilidades de sucesso – dizem respeito à justiça que se espera salvaguardar no decorrer da guerra, o que significa que o processo decisório implica especulações e expectativas sobre a continuidade do conflito.

Mas os fatores de ponderação não cessam aqui. Durante muito tempo desconsiderado pelos teóricos da guerra justa, o *jus post bellum*, quer dizer, a justiça após o conflito (ou guerra), é um fator que, embora não de forma tão vincada como o *jus in bellum*, exige ponderação aquando do processo decisório, até porque as probabilidades de sucesso só podem ser medidas *a priori* de acordo com os objetivos que se pretendem alcançar. Planear um desfecho para a guerra é, portanto, incontornável. Esta é sem dúvida uma asserção discutível, como veremos adiante, mas a verdade é que muitas das críticas que surgem às decisões de iniciar uma intervenção militar prendem-se precisamente com esta questão – a Líbia é um exemplo disso. Neutralizada a ameaça (que, não raras vezes, parte do próprio regime), como lidar com as consequências, inevitáveis por certo, dessa neutralização para a população? Que papel desempenham os países intervenientes na reconstrução política do país? Têm, na verdade, algum papel a desempenhar?

No âmbito do debate intenso sobre a moralidade e justiça das intervenções humanitárias que a Líbia reavivou, interessa-nos particularmente destacar a posição assumida por Michael Walzer, um dos mais importantes teóricos contemporâneos da guerra justa, tema ao qual dedica um trabalho já de décadas.

A 20 de março de 2011, três dias após a Resolução 1973 ter sido aprovada pelo Conselho de Segurança, Michael Walzer, no artigo “*The Case Against Our Attack on Libya*”, publicado no *website* da revista *The New Republic*, mostrou claramente a sua oposição à intervenção na Líbia, referindo-se à nebulosidade dos objetivos da intervenção e à falta de apoio regional efetivo. Mas a sua oposição assenta essencialmente nas condições muito restritas que considera constituírem justificação suficiente para iniciar uma intervenção humanitária: Walzer só contempla essa

possibilidade em casos de violações massivas dos direitos humanos (massacres, escravidão, genocídios, limpeza étnica)¹¹.

É evidente que Walzer, tal como muitas outras vozes críticas, não consegue dissociar desta intervenção um objetivo camuflado de mudança de regime. E, partindo desse pressuposto (apesar de tal objetivo não ter sido declarado pelo Conselho de Segurança), afirma que “a deposição de tiranos e o estabelecimento da democracia tem que ser um trabalho local e, infelizmente, neste caso, os locais não o conseguiram fazer” (2011a)¹². Entramos, pois, no domínio do *jus post bellum* como fator de ponderação para o *jus ad bellum*, como referimos atrás.

Num outro artigo, publicado pela *Foreign Affairs*, Walzer afirma que “os motivos [dos EUA e da NATO] foram e são humanitários, mas não foram suficientemente moldados por considerações de prudência e justiça” (2011b: 77), apontando, por exemplo, o princípio da proporcionalidade que diz não ter sido contemplado aquando da decisão.

É certo que esta posição não poderia estar mais de acordo com o que Michael Walzer defendia em *Just and Unjust Wars* e que compilou os frutos da reflexão e investigação dedicada ao tema da guerra justa desde o ano académico de 1971-1972. Todavia, as críticas feitas à intervenção na Líbia levantam dúvidas que vão ao encontro da evolução e das muitas cedências conceptuais que o filósofo norte-americano efetuou desde os anos 70 até aos dias hoje.

2. A “Guerra Justa” segundo Michael Walzer

No seu artigo “O Triunfo da Teoria da Guerra Justa”, Walzer faz uma breve retrospectiva desde a tradição da guerra justa segundo Santo Agostinho, passando pela justificação realista da guerra de acordo com os interesses dos países, e terminando finalmente no regresso à dimensão moral no debate sobre a guerra (2002). De acordo

¹¹ Walzer em *Just and Unjust Wars* (1977: 90) defendia a ocorrência de intervenções humanitárias “em casos de escravidão ou massacre”. Mais tarde, alargou essas condições justificativas de intervenção a casos de limpezas étnicas (Hudson, ed., 2009: 14).

¹² As traduções para português dos textos originalmente escritos em inglês são da responsabilidade da autora.

com o autor, foi a guerra do Vietname, aquela “que nunca devíamos ter feito e em que combatemos mal, brutalmente, como se não existissem limites morais” (2004: 27), que motivou este regresso da moralidade às relações internacionais.

A injustiça da guerra do Vietname – tanto na decisão que a originou como na condução da própria guerra – tornou necessária a construção de uma teoria crítica que servisse de enquadramento moral para o julgamento da justiça das guerras. Ora, se a justiça das guerras – nas suas três vertentes do *jus ad bellum*, *jus in bellum* e *jus post bellum* – é passível de ser julgada, então é necessário aceitar que há guerras justas, ou pelo menos justificáveis, isto é, impostas pelas circunstâncias, ao contrário do que defendem os pacifistas, mas também que todas as guerras estão sujeitas à crítica moral, ao contrário da perspectiva dos realistas.

Como Walzer afirma, “a teoria da guerra justa não serve para desculpar uma guerra em particular, e também não é uma renúncia à própria guerra”, antes “destina-se a servir de base a uma análise constante e a uma crítica imanente” (2004: 41). A teoria da guerra justa tem, portanto, uma funcionalidade essencialmente crítica ao definir os critérios de acordo com os quais se pode julgar a guerra e a forma como é conduzida.

E, naturalmente, essa teoria está sujeita a constantes reformulações decorrentes das transformações que o fenómeno da guerra tem vindo a sofrer ao longo dos tempos. A segunda metade do século XX e o início do século XXI foram particularmente pródigos na metamorfose da guerra, como veremos adiante. Daí que não seja de estranhar que Walzer, em 2004, ao introduzir a obra *Arguing the War*, alerte os leitores para a evolução que confessa ter sofrido, já que, afirma, desde *Just and Unjust Wars* (1977), foi-se tornando, “pouco a pouco, mais disposto a apelar a uma intervenção militar, (...) mais disposto a defender as ocupações militares duradouras, sob a forma de protetorados e de administrações territoriais, e a considerar a reconstrução de nações como uma parte necessária da política do pós-guerra” (2004: 14-15). É esta aliás a premissa do autor para reconhecer uma falha em *Just and Unjust Wars*: a necessidade de um alargamento da teoria da guerra justa à justiça do pós-guerra. Na verdade, este reconhecimento de que a sua “tónica de

argumentação” se transformou é imprescindível – sem ele, correria o risco de ser acusado de incoerências conceptuais. Vejamos porquê.

Em *Just and Unjust Wars*, Walzer construiu uma teoria genericamente oposta a intervenções militares, sustentada na sua profunda lealdade pelo compromisso da autodeterminação dos povos e soberania dos Estados, que muitos, à altura, apontaram como sendo quase dogmática. A preocupação de Walzer com a ingerência de poderes externos no rumo dos regimes internos dos Estados evidenciava, na verdade, uma preocupação com o pós-guerra, que, apesar de não ter sido desenvolvida nesta obra, acaba por se materializar mais tarde.

As ideias de John Stuart Mill, para quem, nas palavras de Walzer, “um Estado é autodeterminado mesmo que os seus cidadãos lutem e fracassem no estabelecimento de instituições livres, ao passo que se vê privado dessa autodeterminação se essas instituições forem estabelecidas por um vizinho invasor” (1977: 87), enformaram claramente o pensamento do autor, que defende que o exercício de autolibertação deve partir do próprio povo – forçar a sua libertação é uma violação da sua liberdade. Além disso, a libertação, para o ser de facto, tem que se constituir sempre como um processo autónomo porque decorre do desenvolvimento das “virtudes” necessárias para essa libertação, que só o próprio povo pode desenvolver por si mesmo – só assim este se revela preparado para uma reconstrução política e social autónoma, sem a ingerência de poderes externos. Por outras palavras, “a atividade revolucionária é um exercício de autodeterminação, ao passo que a interferência externa nega a um povo essas capacidades políticas que apenas um exercício como esse pode trazer” (Walzer, 1977: 89).

Em 1977, Walzer dava então primazia ao “respeito *a priori* pelas fronteiras dos Estados” (1977: 90), que significa o respeito pelos direitos históricos das comunidades sobrepostos hierarquicamente aos direitos individuais dos cidadãos, os quais são da competência única e exclusivamente da comunidade. A não-intervenção era então o princípio, enquanto que a intervenção seria a exceção à regra “tornada necessária pela urgência ou extremidade de um caso particular” (1977: 91). Não significa, pois, que Walzer veja a soberania como um valor absoluto – há, de facto, circunstâncias em que a transposição das fronteiras de outro Estado é justificável. Isso acontece devido “ao

caráter accidental e arbitrário das fronteiras estatais” e também “à relação ambígua entre a comunidade ou comunidades políticas dentro dessas fronteiras e o governo que as defende” (1977: 89). Por isso, Walzer concede que a interdição de transposição de fronteiras esteja sujeita a suspensão unilateral em situações de secessão, contraintervenção ou “quando a violação de direitos humanos dentro de um determinado limite de fronteiras é tão terrível que torna cínico ou irrelevante falar de comunidade, autodeterminação ou *luta penosa*, ou seja, em casos de escravidão ou massacre” (1977: 90).

No âmbito do tema deste artigo – as intervenções humanitárias –, vamos cingir-nos ao terceiro limite enunciado e deixar de lado a justificação do autor a favor dos dois primeiros limites, já que, de tão polémicos, constituiriam por certo o mote para um outro artigo. Neste ponto, convém lembrar que os escritos de Walzer desta época carregam a herança daquele que é, para si, o paradigma da guerra injusta: a Guerra do Vietname.

Na sua mais recente obra *Arguing about War*, Walzer já revela uma lógica argumentativa significativamente diferente. Sendo uma compilação de artigos publicados entre 1980 e 2003, o autor evidencia, de alguma forma, a evolução do seu pensamento e daí que facilmente se detetem aquilo a que alguns poderão chamar de incongruências conceptuais.

Com efeito, mantém-se a convicção de Walzer de que “a resolução de conflitos só será estável se tiver uma base local; e poucas são as hipóteses de ser consensual se a sua origem não for local” (2004: 87), mas denota-se paralelamente uma diminuição da sua relutância face às intervenções militares. O papel das forças externas, aquando das intervenções humanitárias, é já considerado de outra forma, pois, mesmo que não assumam publicamente o objetivo de mudança de regime, exigirão sempre “algo mais do que a restauração do *status quo ante* – que, ao fim e ao cabo, foi o que deu origem à crise que levou à intervenção” (2004: 38).

Não é crível, pois, que possam existir intervenções humanitárias de rápida entrada e saída, pelo que quase sempre serão necessárias a ocupação e constituição de um novo governo político que julgue e puna a anterior estrutura de poder responsável pelos “crimes contra a humanidade”. E aqui temos então o

reconhecimento, por parte de Walzer, de que, nas intervenções humanitárias, é impossível que os poderes externos não exerçam ingerências nos regimes internos dos países socorridos, pois os Estados intervenientes assumem responsabilidades, aquando da intervenção, que lhes dificultarão uma retirada rápida após o “tirano” ser deposto e os “crimes” travados.

O mais lógico seria, então, estabelecer como exigência *a priori* de qualquer guerra, a formulação de uma estratégia de saída. E essa formulação é perfeitamente possível; mas a sua aplicação efetiva, essa sim, dificilmente ocorrerá, devido à natureza imprevisível de toda e qualquer guerra, sobretudo quando a sua origem está em causas internas, “como a inumanidade de origem local e profundamente implantada, uma questão de cultura política, de estruturas sociais, de memórias históricas, de temores étnicos, de ressentimento e de ódio” (2004: 88). Como se formula uma estratégia de saída, passível de ser aplicada, em tais circunstâncias?

Para Walzer, portanto, considerar a formulação de uma estratégia de saída uma exigência é criar “um argumento contra qualquer intervenção” e, por isso, prefere então afastar essa exigência já que “um compromisso público de sair, dentro deste ou daquele prazo, daria às forças hostis um incentivo forte para não se manifestarem e aguardarem” (2004: 89). Esta posição revela alguma negligência face a um dos critérios do *jus ad bellum* – as probabilidades de sucesso – e um retrocesso na preocupação com o pós-guerra, não apenas durante o pós-guerra efetivo mas sobretudo aquando do processo de decisão, que tanto caracterizava o pensamento do autor. E, contudo, enquanto um dos principais problemas na intervenção na Líbia, Walzer aponta a ausência de um desfecho planeado.

3. Das Guerras Ideológicas às “Intervenções Humanitárias”: Um Novo Padrão de Intervenções Militares

Esta maior permissividade face às intervenções militares que Walzer tem vindo a demonstrar, pode justificar-se tanto pela avalanche de críticas a que tem sido sujeito desde o seu *Just and Unjust Wars*, como pela evolução no padrão deste tipo de intervenções desde os anos 70 até à atualidade.

O fim da Guerra Fria marcou decisivamente esta viragem. Até então, as intervenções militares estavam intimamente relacionadas com as áreas de influência dos Estados, o que quer dizer que as intervenções militares, diretas ou indiretas (via Estados-satélites), eram determinadas pelo alinhamento ideológico dos Estados – estes percecionavam-se uns aos outros, ou como aliados, ou como ameaças ideológicas (Finnemore, 2003: 128). As preocupações com os direitos humanos eram, portanto, subvalorizadas face ao funcionamento interno do Estado, que, alinhando na lógica capitalista ou na lógica comunista, produziria uma atuação distinta na cena internacional (Finnemore, 2003: 135). Por isso, “quando os Estados estavam situados dentro de uma esfera de influência (...) havia um consenso relativamente forte de que a forma como tratavam os seus cidadãos era um assunto doméstico e que a interferência de outros países era uma violação significativa da soberania. O entendimento prevalente era de que a capacidade de um Estado de ser um aliado confiável mantendo relações pacíficas com outros países estava dissociada do seu comportamento interno face aos próprios cidadãos” (Finnemore, 2003: 135).

Ora, o fim do sistema bipolar acarretou uma transformação dos objetivos que fundamentavam a maior parte das intervenções militares antes de 1989. Hoje, é certo que a necessidade de satisfação dos interesses nacionais dos Estados motiva, ainda em larga escala, esta dissociação entre o comportamento interno e externo (a título de exemplo, nenhum Estado deixa de criar e firmar vínculos económicos com a China devido à repressão de que os cidadãos chineses são vítimas), mas também é inegável que a forma como os Estados se dirigem aos seus cidadãos está cada vez mais sujeita à crítica da comunidade internacional e a medidas sancionatórias dos restantes Estados.

Atualmente, estabelece-se um nexu lógico entre um comportamento agressivo interno e o mesmo tipo de comportamento a nível externo (daí que, apesar de toda a interdependência económica da China, prevaleçam perspetivas que encaram a República Popular como uma “fera adormecida”, temendo um crescimento da assertividade e agressividade da sua atuação na cena internacional). É desse nexu lógico que decorre a relação que se estabelece entre direitos humanos e segurança internacional, pois, como nos diz Martha Finnemore, que direcionou parte dos seus estudos para a evolução dos objetivos das intervenções militares, “os Estados que

coagem de forma massiva e sistemática os seus cidadãos são agora vistos como ameaças à segurança internacional, tanto porque os fluxos de refugiados e tensões sociais que essas políticas criam são desestabilizadoras para os vizinhos, como também porque um comportamento interno agressivo é visto como um indicador da capacidade de se comportar agressivamente a nível externo” (2003: 135).

A prová-lo está a maior parte das intervenções militares efetuadas desde 1989 até à atualidade, bem como as preocupações essencialmente humanitárias que as justificaram (pelo menos retoricamente), o que significa que as intervenções já não são motivadas por receios de “contágio ideológico negativo”. Saliente-se, contudo, que esta asserção não é consensual. É certo que a atuação dos Estados já não é determinada pelo seu alinhamento capitalista ou comunista, mas isso não significa necessariamente que tenham terminado os conflitos ideológicos – talvez se tenham substituído apenas as ideologias em confronto. É o que defende, por exemplo, o neo-conservador Robert Kagan, para quem, depois do período de acalmia do pós-Guerra Fria, a ordem internacional será crescentemente marcada pelo regresso das rivalidades e conflitos estratégicos e ideológicos (2008: 20). E daí que as intervenções não sejam encaradas igualmente por todos os Estados como sendo motivadas por preocupações humanitárias, mas antes como ingerências nos assuntos internos dos Estados que não se reveem no projeto da “Liga das Democracias” (Kagan, 2008: 104). Voltando ao exemplo chinês, certamente que o Partido Comunista não estabelece um nexos causal entre a proteção dos direitos humanos e a segurança internacional, porque hierarquicamente acima daqueles estão a coesão e a estabilidade nacional e a defesa da soberania absoluta do Estado.

Todavia, perante as abstenções da China e da Rússia face à Resolução 1973 do CSNU, parece que Kagan terá de rever o que defendeu na obra *The Return of History and The End of Dreams*, já que os dois regimes autoritários não demonstraram estar interessados em criar um bloco ideológico contrário às intervenções humanitárias¹³, como seria de esperar de acordo com a teoria do autor, mas sim em assumir posições

¹³ Para Robert Kagan, “ao invés de aceitarem os novos princípios da soberania diminuída e de uma enfraquecida proteção internacional para os autocratas, a Rússia e a China estão a promover uma ordem internacional que conceda alto valor à defesa da soberania dos respetivos Estados, blindando os respetivos governos autoritários da ingerência estrangeira” (2008: 106).

independentes e desresponsabilizadas, evitando criar hostilidades quer do lado da “Liga das Democracias”, quer do lado dos regimes autoritários avessos às intervenções humanitárias e à violação da soberania dos Estados.

4. A “Responsabilidade de Proteger” Triunfou?

Não obstante as divergências de perspectiva conforme a natureza dos regimes internos dos Estados, é evidente que existe hoje esse forte vínculo entre as ideias de direitos humanos e segurança, que, embora não partilhado por todos os Estados, é pelo menos proclamado e defendido pelas Nações Unidas¹⁴. Para Martha Finnemore (2003: 136) foi este novo conceito normativo que teve consequências importantes no padrão das intervenções, pois “aquelas que eram normalmente consideradas simples atrocidades são agora vistas como ameaças à paz e à ordem internacional, perspectiva que não existia anteriormente” (2003: 136). As intervenções ganham, assim, uma nova responsabilidade, uma vez que já não se trata apenas de impedir massacres e violações massivas de direitos humanos, mas procura-se sim reintegrar os Estados-alvo na pretendida ordem internacional pacífica, que passa necessariamente por uma mudança de regime (2003: 138). E esta é uma evolução, quer no padrão das intervenções, quer no padrão normativo, que poderá justificar a crescente preocupação manifestada por Walzer pela questão do *jus post bellum* e o seu reconhecimento de que há muito trabalho a fazer, tanto no campo teórico, como no campo prático, no que toca a esta questão.

A díade direitos humanos/segurança terá sido aliás um dos pilares sobre os quais se ergueu a ideia da “Responsabilidade de Proteger”, um conceito incorporado no documento final da Cimeira Mundial da ONU em 2005, no qual os Estados se comprometem perante “a responsabilidade de proteger as suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade”¹⁵.

¹⁴ O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, já abrangia os direitos humanos como fator promotor da segurança internacional, colocando o foco da segurança global sobre as populações, ao invés dos Estados.

¹⁵ Resolução 60/1 adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas – Documento Final da Cimeira Mundial de 2005.

Os esforços investidos na consolidação do Direito Internacional no que toca aos direitos humanos, decorrentes dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, evoluíram para aquilo a que a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal chama de “entendimento moderno do significado de soberania” (ICISS, 2001: 8). A soberania enquanto princípio regulador das relações internacionais e valor representativo da autodeterminação dos Estados não perdeu importância, como podem atestar os artigos 2.1, 2.4 e 2.7 da Carta das Nações Unidas. Ao invés, a defesa dos direitos humanos ganhou sim importância relativa, tornando-se um fator fundamental da segurança internacional. Assim sendo, a soberania deve então ser hoje interpretada como comportando “uma dupla responsabilidade: externa – respeito pela soberania dos outros Estados – e interna – respeito pela dignidade e direitos básicos de todos os cidadãos dentro do Estado” (ICISS, 2001: 8). Da “soberania como controlo”, este valor deve ser agora entendido como “soberania como responsabilidade” (ICISS, 2001: 13). Se não respeitarem essa dupla dimensão, os Estados perdem então o estatuto de soberanos.

A razão pela qual nos referimos aqui ao Relatório “A Responsabilidade de Proteger” deve-se ao facto de este comportar em si toda uma herança da teoria da guerra justa, adaptada ao período do pós-Guerra Fria. Senão vejamos os princípios de precaução que, de acordo com a Comissão Internacional para a Intervenção e Soberania Estatal, devem anteceder uma intervenção militar: intenção justa; último recurso; meios proporcionais; e probabilidades razoáveis de sucesso. Parece notório que estes princípios já enformam a retórica justificativa das intervenções militares.

O discurso de Barack Obama, proferido a 28 de março de 2011, já após o início da intervenção na Líbia, é ilustrativo disso. O Presidente dos Estados Unidos faz uma clara explanação da justiça da causa e da intenção que motivaram a intervenção, numa tentativa de evidenciar a extrema urgência de agir, quando afirma que “se [a comunidade internacional] esperasse mais um dia, Benghazi (...) poderia sofrer um massacre que se repercutiria em toda a região e mancharia a consciência do mundo”¹⁶. Este argumento pretende precaver-se contra as vozes críticas da precipitação e falta

¹⁶ *Remarks by the President in Address to the Nation on Libya* – Discurso de Barack Obama, a 28 de março de 2011, na National Defense University. Texto disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>

de prudência com que os Estados intervenientes reagiram – sendo, por sinal, a opinião de Michael Walzer. Não só Obama justifica essa prontidão, como a aponta como eficaz e eficiente, comparando com a demora de mais de um ano que antecedeu a intervenção na Bósnia. A comparação não é inocente: ninguém, por certo, desejava que a História se repetisse.

Além disso, o princípio do último recurso está subjacente ao seu discurso quando Barack Obama enumera as várias medidas não-militares que precederam a intervenção para dissuadir Moammar Kadhafi e parar as mortes na Líbia. Contudo, obviamente que o cumprimento das categorias que compõem o *jus ad bellum* não são muitas vezes suficientes para justificar perante o eleitorado, num contexto de democracia, os custos de uma guerra. Daí que Obama apele ao “interesse nacional” e ao “interesse estratégico”: “um massacre levaria milhares de outros refugiados a atravessar as fronteiras da Líbia, colocando enormes obstáculos nas transições pacíficas – ainda que frágeis – no Egito e Tunísia”, acrescentando que “um fracasso ao agir na Líbia acarretaria um preço muito maior para a América”¹⁷.

Para precaver-se contra críticas relacionadas com o atropelamento da soberania e autodeterminação do país ou de comparações com a Guerra do Iraque, Obama reconhece a necessidade de mudança de regime, mas realça que essa é uma tarefa que compete ao povo Líbio, sublinhando ainda, desta vez dirigindo-se novamente ao plano doméstico, que ao assumir o encargo de depor o ditador, os EUA estariam ao mesmo tempo a aumentar os custos e quota de responsabilidade no que se segue.

A intervenção militar na Líbia é, portanto, a primeira aplicação prática da “Responsabilidade de Proteger” e, a julgar pelos princípios subjacentes tanto à Resolução 1973 como ao discurso de Barack Obama, podemos estar, de facto, perante um novo quadro normativo que enforma e sustenta as intervenções humanitárias, as quais, conforme afirma Finnemore (2003: 52), as teorias realistas e neoliberais, isoladamente, não conseguem explicar. De facto, se conseguimos enumerar uma série de razões relacionadas com os interesses nacionais da França, Reino Unido e EUA para iniciar esta intervenção, também podemos listar várias outras que contrariavam esses

¹⁷ Ibidem

interesses (Finnemore, 2003: 5). A intervenção militar na Líbia terá certamente sido motivada por uma “mistura de motivações”, mas talvez não tivesse acontecido (ou quanto muito não teria a legitimidade para acontecer) não fosse o atual contexto normativo das relações internacionais.

5. O Jus ad Bellum da Intervenção na Líbia

As críticas feitas por Michael Walzer à intervenção militar na Líbia parecem revelar uma reaproximação à sua postura inicial em *Just and Unjust Wars*. A sua resistência à ingerência externa nos assuntos internos de um Estado (que considera ser um atentado ao mais elevado direito político dos povos, isto é, o de formarem uma comunidade política autodeterminada) revela-se novamente recrudescida, após algumas hesitações demonstradas, sobretudo, nas suas opiniões respeitantes à Guerra do Iraque.

Esta primazia dada à autodeterminação, em detrimento da proteção internacional dos direitos humanos, talvez seja uma das suas ideias mais criticadas ao longo do tempo, e apontada como um princípio que tem como primeira consequência a proteção de regimes despóticos. Muitas são as vozes que defendem que a soberania estatal não pode ser entendida como Walzer a vê e essa divergência relaciona-se sobretudo com a hierarquia que se estabelece entre direitos dos Estados e direitos dos indivíduos. David Luban diz que “um Estado legítimo tem o direito de não ser agredido porque as pessoas têm direito ao seu Estado legítimo” (Luban, 1980; Hudson, 2009: 31), o que significa que os direitos dos Estados decorrem dos direitos dos indivíduos – logicamente, se os primeiros não são respeitados pelos Estados, estes não podem arrogar-se a um direito que decorre de um dever que não cumprem. Luban acrescenta que a teorização de Walzer “sistemática e falaciosamente confunde a Nação com o seu Estado, garantindo a Estados ilegítimos um direito para o qual não foram intitulados” (Luban, 1980; Hudson, 2009: 32)

Walzer defende a ideia ingénua e totalmente empírica de que os rebeldes de um movimento revolucionário não precisam de ajuda externa quando atuam em representação efetiva da vontade do povo. Se a deposição do tirano constituir de facto

a vontade do povo, os rebeldes acabarão por consegui-lo por si só. E este é um argumento que, conforme declara Kimberly Hudson (2009: 38) “(...) é cego perante o poder coercivo superior dos Estados autoritários modernos e a força do Estado para moldar as ideias populares (...)”.

A falta de atenção dada ao princípio da proporcionalidade, na origem da intervenção na Líbia, que Walzer também critica, parece contraditória com posições que assumiu noutros contextos. A propósito da Guerra do Golfo, num artigo intitulado *Justiça e Injustiça na Guerra do Golfo*, o autor diz que o princípio da proporcionalidade, que invalida qualquer guerra com base no argumento de que os custos são sempre superiores aos benefícios, é falacioso, como o é qualquer princípio que compare e meça valores que não são comparáveis e mensuráveis. Walzer deixa um exemplo simples: não é possível comparar o valor da independência de um país com o valor das vidas perdidas a defendê-la (2004: 105-106).

Depois, claro, como já referimos, para Walzer, o que aconteceu na Líbia, desde 15 de fevereiro, altura em que se iniciaram os protestos em Benghazi, até 17 de março, não constitui de todo um dos casos extremos que justifica uma intervenção militar. E esta é uma discussão que dificilmente pode colher consensos, porque a pergunta que se impõe, conforme o próprio Walzer diz, é: quanto sangue derramado justifica uma intervenção? O discurso do autor parece, por vezes, demasiado simplista, como se fosse relativamente fácil detetar quando o grau de brutalidade ultrapassa o limite a partir do qual se justifica intervir. Mas as sustentações teóricas que justificam os limites mais ou menos alargados são vastas e não podem ser aqui enumeradas¹⁸. Todavia, no contexto da Líbia, convém sublinhar que o grande risco de adotar limites mais restritos, como aconteceu, é transformar as intervenções militares em atuações totalmente incoerentes, optando por “socorrer” determinados povos em detrimento de outros. Todas as justificações que sustentaram a intervenção na Líbia aplicam-se igualmente ao caso da Síria. Então porquê a inércia da comunidade internacional face ao regime de Damasco? É essa incoerência que descredibiliza o real compromisso dos Estados pela “Responsabilidade de Proteger”.

¹⁸ A obra *Justice, Intervention, and Force in International Relations – Reassessing just war theory in the 21st century* de Katherine A. Hudson é ilustrativa do debate acérrimo em torno desta questão.

Contudo, a acontecer a repressão dos protestos em Benghazi num contexto isolado, quer dizer, sem estar enquadrada pela chamada “Primavera Árabe”, talvez a justiça da causa não fosse o critério do *jus ad bellum* a ser mais criticado. E, assim, a maior fragilidade da justificação dada pelos EUA, Reino Unido e França para intervirem na Líbia, relacionar-se-ia precisamente com um critério do *jus ad bellum* que foi levantado por Walzer na sua crítica à intervenção: “There is no endgame” (2011a). Como se dará o fim desta intervenção? Se não está estabelecido *a priori* um fim último, como foram medidas as probabilidades de sucesso? São perguntas que não foram respondidas nem pela Resolução 1973, nem pelo discurso de Barack Obama acima referido.

Sem dúvida que a Líbia é um caso paradigmático das dificuldades que se levantarão com o fim do conflito, com agravantes específicas do contexto social e político deste país. Ao contrário dos casos Tunísia e Egípcio, na Líbia não falamos *apenas* de uma transição para a democracia, já por si só um processo complexo, mas, primeiro, do que lhe está a montante: a formação de uma identidade nacional concreta (Anderson, 2011: 7), que, até ao momento, se sustentava apenas na figura do Coronel Moammar Kadhafi. Como sugere Saskia Van Genugten (2011: 63), “um dos problemas com o esquema de construção da nação de Kadhafi (...) é que tudo girava em torno da sua pessoa, levantando a questão do que perdurará quando ele se for e que identidades e lealdades alternativas sobreviveram durante as suas quatro décadas de repressão”. Se, até agora, a deposição de Kadhafi tem unido os rebeldes em torno de um objetivo comum, resta saber se, numa sociedade extremamente heterogénea, marcada por disputas e ressentimentos tribais, algo mais os unirá no futuro.

Ora, é este contexto que permite antever um processo de transição (democrático?) moroso e que, se não correr conforme as melhores expectativas dos países ocidentais, os Estados intervenientes poderão vir ter a sua quota-parte de responsabilidades após o conflito, precisamente por terem negligenciado a justiça do pós-guerra como um fator de ponderação da justiça que a antecede.

Se a Resolução 1973 pode representar o paradigma da aplicação prática do “Responsabilidade de Proteger”, corre também o risco, noutra perspetiva, de significar uma interpretação abusiva dessa responsabilidade, motivada por esta “nova e

poderosa retórica de justificação abstrata” que é “a linguagem dos direitos humanos” (Ignatieff, 2000: 6; Elshtain, 2001: 19) As ideologias comunista e capitalista deixaram de fundamentar e justificar intervenções militares, mas, em vez delas, a apologia dos direitos humanos e da segurança internacional que, supostamente, as intervenções deveriam promover, podem ter-se tornado num fator de promoção de conflitos, sobretudo quando as modernas tecnologias e sistemas de informação aplicados à guerra da Era moderna implicam – aparentemente - cada vez “menos riscos” para os Estados intervenientes. E, quando os Estados procuram “guerras sem custos e sem mortes para o seu lado”, levanta-se a questão de quão comprometidos estarão perante a causa da intervenção humanitária.

Foi o que aconteceu com os bombardeamentos no Kosovo, que tantas críticas geraram, e é o que acontece hoje na Líbia. Um bloqueio aéreo, como o que foi aprovado na Resolução 1973, reduz significativamente a probabilidade de baixas do lado das forças atacantes (simultaneamente evitando acusações de imperialismo que uma ocupação territorial poderia suscitar) e, juntando à retórica da justiça, dos direitos humanos e da urgência de agir perante a iminência de uma violação em massa dos direitos humanos, torna-se muito mais fácil justificar uma intervenção, tanto perante a opinião pública doméstica, como perante a comunidade internacional. Uma potencial consequência será o risco de abusos do conceito da “Responsabilidade de Proteger”, uma justificação fácil para iniciar um conflito que pode agravar a situação humanitária dos cidadãos que supostamente deveria proteger.

O desfecho do conflito na Líbia pode legitimar e declarar longa vida à “Responsabilidade de Proteger”, mas poderá também – e não é necessário ser um pessimista para antever esse futuro – reinstalar a necessidade de rever o papel da comunidade internacional face às violações massivas de direitos humanos. Nesse processo, a teoria da guerra justa, como tem acontecido até agora, não contribuirá com soluções concretas nem fórmulas predeterminadas. Pelo contrário, problematizará ainda mais o recurso à guerra – sendo essa a sua mais-valia. Quantas mais interrogações levantar, mais restrições colocará às intervenções militares, e “os líderes terão de responder a mais questões sobre todas as categorias limitativas [do *jus ad bellum*], ao invés de se referirem apenas à justiça da causa” (Hudson, 2009: 163). O

próprio Walzer, tantas vezes criticado pelo simplismo do seu quadro teórico, reconhece que “estamos, pois, condenados a debater a guerra”.

6. Bibliografia

Anderson, L. (2011). “Demystifying the Arab Spring – Parsing the Differences between Tunisia, Egypt and Libya”. *Foreign Affairs*, 90 (3), pp. 2-7.

Elshtain, J.B. (2001). “Just War and Humanitarian Intervention”. *Ideas*, 8 (2), pp. 1-21.

Finnemore, M. (2003). *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. New York: Cornell University Press.

Genugten, S.V. (2011). “Libya after Gadhafi”. *Survival*, June/July, 53 (3), pp. 61-74.

Guthrie, C. e M. Quinlan (2007). *Just War. The Just War Tradition: Ethics in Modern Warfare*. London: Bloomsbury Publishing.

Hudson, K.A., ed., (2009). *Justice, Intervention, and Force in International Relations: Reassessing Just War Theory in the 21st Century*. Abingdon: Routledge.

ICISS (2001). *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.

Ignatieff, M. (2000). *Virtual War: Kosovo and Beyond*. New York: Metropolitan Books.

Joffé, G. (2011). “The End of Autocracy? The Seeds of Libya’s Civil War”. *The Rusi Journal*, June/July, 156 (3), pp.12-19.

Kagan, R. (2008). *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*. Alfragide: Casa das Letras.

Walzer, M. (1977). *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books, Inc.

Walzer, M. (2002). “The Argument about Humanitarian Intervention”. *Dissent*, Winter, 49 (1). Disponível em <http://www.dissentmagazine.org/article/?article=629> [acedido em 12 de setembro 2011].

Walzer, M. (2004). *A Guerra em Debate*. Lisboa: Edições Cotovia

Walzer, M. (2011a). “*The Case against Our Attack in Libya*”. *The New Republic*, 20 March. Disponível em <http://www.tnr.com/article/world/85509/the-case-against-our-attack-libya> [acedido em 12 de setembro 2011].

Walzer, M. (2011b). “On Humanitarianism – Is Helping Others Charity, or Duty, or Both?”. *Foreign Affairs*, July/August, 90 (4), pp. 69-80.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Estágio no Instituto de Defesa Nacional

Ter iniciado o estágio no IDN, enquanto ainda decorriam as aulas do 2º semestre do 1º ano do Mestrado de CPRI, foi, sem dúvida, uma mais valia. De facto, como principal ponto forte deste estágio, sublinho a possibilidade de estender a reflexão e discussão de temáticas abordadas nas aulas a um mais alto nível conceptual, já que essas temáticas eram, regularmente, transversais às debatidas nas várias actividades do IDN. Foi-me assim possível estabelecer uma articulação entre os conteúdos programáticos do Mestrado e as temáticas abordadas nessas actividades, recolhendo diferentes pontos de vista, tão úteis para a problematização necessária a uma análise aprofundada desses assuntos.

Se isto se verificou ao nível formal (em grupos de estudo, conferências, seminários...), constatou-se igualmente ao nível informal, nas relações interpessoais dentro do Instituto. Devo sublinhar que este estágio me deu oportunidade de conhecer pessoas com quem se revelou altamente profícuo partilhar pontos de vista, nomeadamente no que diz respeito ao tema do meu ensaio.

No entanto, se este estágio permitiu a participação numa série de actividades extremamente interessantes para um estudante de Relações Internacionais, sobretudo no que toca a temáticas como a Segurança e Defesa, por outro lado, as tarefas práticas atribuídas aos estagiários consistiram, muitas vezes, em apenas trabalhos de secretariado (envio de convites por correio postal e eletrónico; produção de relatórios de reuniões; etc.). No meu caso em particular, a atividade em que estive envolvida e que mais trabalho de pesquisa exigiu foi o CEMRES, no qual pude desenvolver outras tarefas que não apenas as referidas atrás.

Assim, o estagiário no IDN tem, sem dúvida, acesso privilegiado a todos os eventos, públicos ou privados, organizados pelo IDN; mas a nível prático, o seu espaço de atuação é reduzido. Daí que a proposta feita, no início do estágio, pelo Prof. Doutor António Paulo Duarte, coordenador do estágio no IDN, no sentido do estagiário desenvolver um artigo para as publicações do IDN, seja fundamental, já que permite desenvolver uma componente teórico-prática que, de outra forma, estaria a faltar no

estágio. De sublinhar também que o acesso ilimitado aos seus recursos bibliográficos (nomeadamente as mais conceituadas publicações na área das Relações Internacionais, Segurança e Defesa) que o IDN disponibiliza foi extremamente importante para o desenvolvimento do meu estágio.

No que diz respeito ao funcionamento do IDN, estes seis meses de estágio permitiram também detetar alguns pontos que poderão ser melhorados na organização. Sem dúvida que é de louvar a abrangência temática das várias atividades; porém, alguns dos eventos, uma vez que contavam com a presença de convidados estrangeiros, pareciam realizar-se mais em função dos horários mais convenientes aos oradores e menos em função dos horários mais convenientes ao público-alvo dos mesmos. A isto juntava-se uma fraca divulgação dos eventos, pelo que resultava frequentemente numa afluência muito reduzida, apesar da relevante pertinência das temáticas debatidas.

Além disso, como já foi dito, alguns dos grupos de estudo, apesar do tempo despendido e dos esforços em ter presentes convidados de relevância, acabavam por não ter *outputs* significativos, já que não envolviam ativamente os membros do grupo para além da reunião periódica.

2. Ensaio “O jus ad bellum das intervenções humanitárias à luz do pensamento de Michael Walzer”

Quanto ao ensaio desenvolvido e apresentado neste Relatório de Estágio, é incontornável deixar algumas notas em jeito de adendas ao texto que, como já foi dito, foi finalizado em Setembro de 2011, pelo que deve ser lido à luz dos acontecimentos da época.

Quase um ano passado, o Conselho Nacional de Transição da Líbia continua a prometer as eleições nacionais necessárias para transferir o poder para um órgão legítimo e criar uma constituição que deverá reger a atuação desse órgão¹⁹. Enquanto isso, os presságios feitos sobre a instabilidade interna que se geraria após a

¹⁹ À data destes escritos, foram já realizadas eleições locais. As eleições nacionais estão previstas realizarem-se a 7 de Julho do corrente ano.

intervenção militar confirmaram-se e a Líbia encontra-se mergulhada em violentos conflitos tribais sem fim à vista. As milícias afirmam-se como os principais poderes dentro do Estado, já que não existem forças de segurança nacionais organizadas e coesas. Mesmo após a realização das eleições nacionais, como poderá um novo governo (democrático?) pôr fim a estas forças se não através de forças superiores e, conseqüentemente, mais violentas, perpetuando assim um ciclo sem fim à vista?

Ao mesmo tempo, se em Setembro de 2011, com o agravar da violência na Síria, se denunciava já a incoerência da atuação da comunidade internacional, hoje é ainda mais evidente. Como foi dito no ensaio apresentado, toda a retórica que justificou a intervenção na Líbia adequa-se ao caso da Síria. O que diferencia as duas situações são razões meramente políticas - que, obviamente, não estão previstas no compromisso da “Responsabilidade de Proteger” – e militares. São estas, aliás, as principais armas de Bashar-Al Assad: políticas, pela influência que tem na região e pela velha aliança com a Rússia (Kadhafi, por sua vez, encontrava-se já amplamente isolado); militares, pelo investimento que tem vindo a fazer nos últimos tempos em equipamento militar aéreo e naval (assegurado, mais uma vez, pela Rússia).

Ao contrário do que aconteceu com a Líbia, desta vez a Rússia e a China não se limitaram apenas a colocarem-se de parte. Agora, manifestaram-se abertamente contra a ingerência nos assuntos internos de um Estado soberano e vetaram a resolução do CSNU que exigia o fim da violência na Síria, receando que abrisse portas a uma intervenção militar e conseqüente mudança de regime.

Entretanto, os dois países estimulam o impasse no CSNU e a inoperância da comunidade internacional. E a França, Reino Unido e EUA, que encabeçaram a intervenção na Líbia? Não respirarão eles de alívio, enquanto os dois países autoritários lhes asseguram a principal justificação para não intervirem?

Mais uma vez, a “Responsabilidade de Proteger”, bem como toda a herança que esta incorporou da Teoria da Guerra Justa, se revela sujeita à leitura política da dinâmica das relações internacionais, sobretudo àquela dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. É incontestável que os princípios de precaução que, de acordo com a Comissão Internacional para a Intervenção e

Soberania Estatal, devem anteceder qualquer intervenção militar, são hoje, no caso da Síria, alvo de uma interpretação distinta da que foi feita aquando da Resolução 1973.

Apenas um ano após a intervenção na Líbia e, com os contínuos massacres na Síria, o papel dos Estados face às violações massivas de direitos humanos revela-se, pois, flagrantemente, difuso e incoerente.

ANEXO 1 - *Primeiro Relatório realizado no âmbito do CEMRES e intitulado “The size and the causes of illegal migrations in each country”.*

ILLEGAL MIGRATIONS:

A CHALLENGE TO SECURITY IN THE WESTERN MEDITERRANEAN

5+5 Defense | CEMRES | Portugal | 2011

First Stage: The size and the causes of illegal migrations in each country

1. Introduction

In light of the official number of foreign people living in Portugal, one concludes that the Maghreb nationalities do not have a significant weight. Nevertheless, we must not forget the migration flows' unpredictable nature and also its short-term sensibility to economic, social and political variations. Considering the recent events in the North Africa, Portugal ought to be, as the other EU countries, an aware partner of the consequences the Maghreb's current instability may imply, including the possibility of new migrations flows' upbringing. In fact, it is already happening, as the recent arrive of thousands of immigrants to the Lampedusa Island confirms. As a EU member and part of the Schengen space, Portugal does not see it as an Italian issue. Instead, we regard it as a European question, which requires integrated measures.

However, in what concerns the Maghreb people arriving and living in Portugal, its number remains very low. In fact there is a well-known weight of other nationalities in Portuguese territory and that is why Portugal does not face the Maghrebine immigration as a significant challenge, at least for now.

Actually, the whole immigration phenomenon has been dealt as a potentiality factor for Portugal. The Migrant Integration Policy's international ranking gives Portugal the second place, following the Sweden's leadership. This result enhances the success of Portugal's integration policies concerning the fundamental rights' guarantee, familiar reunification, access to nationality and immigrants' integration in the labour market.

Moreover, the legal immigration has been crucial to the preservation and growth of the Portuguese demographic numbers. Predictions say that if it was not for the positive migration balance, the Portuguese population would probably have already started to decrease.

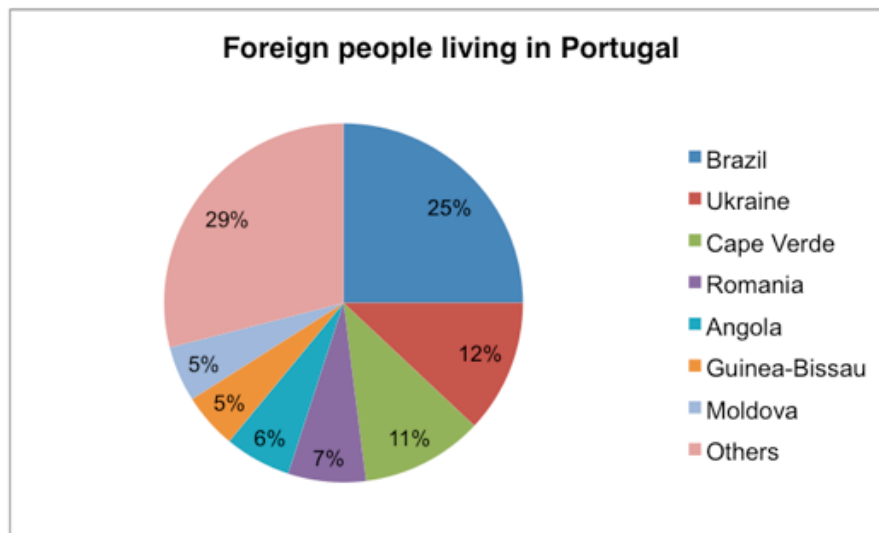
2. Portugal, from an emigration country to a migration flows' destiny

Nowadays, there are 454.191 foreign people living in Portugal. This number has been increasing since the 80's, when Portugal became an actual immigration country. Until the 1974 Revolution and the consequent political shift to democracy, the migrations' flows were clearly negative. In fact, before the Revolution, there were large numbers of Portuguese citizens moving out to countries such as Brazil, Venezuela, United States and Canada. During the 60's, these flows were mainly directed to the European occidental countries, like France, Germany

and Switzerland. After the Colonial War and decolonization process in 1975, the Portuguese living in the colonies began their return to Portugal. However, it is only in the 80's, after Portugal's integration in the European and Economic Community, that Portugal affirms itself as an immigration country.

In the 90's, the migration flows were consolidated and there were already strong Brazilian communities and also from other Portuguese speaking countries. In the beginning of the twentieth century, immigrants from the Eastern Europe started to arrive to Portugal becoming today one of the largest immigrants' community in Portugal.

3. Current immigration's numbers



Source: Data from "Migration, Foreigners and Asylum Report – 2009"

According to SEF's²⁰ data referring to 2009²¹, the major part of foreign people living in Portugal is from Portuguese speaking countries (Brazil, Cape Verde, Angola, Guinea-Bissau) and eastern European countries (Ukraine, Romania, Moldova). The overall number of these countries represents around 71% of the immigrants' nationalities. Brazil remains the prevalent nationality since it stands for 25% (116.220 people) of the immigrants' overall, followed by Ukraine (52.293 people) and Cape Verde (48.845 people).

Considering that almost half of immigrants in Portugal are from Portuguese speaking countries, one might conclude that the language and even the historical affinities have a significant weight on these migrations flows' causes. In fact, this number seems to translate a causal relationship between language and the choice of migration's destiny.

²⁰ SEF stands for *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* meaning Foreigners and Borders Service. SEF is a Ministry of Interior's dependent organism. It aims to control the foreigners' entrance, circulation and permanence in national territory, according to the migration and asylum Portuguese policy.

²¹ The "Migration, Foreigners and Asylum Report – 2009" was published in June 2010. The report related to the year of 2010 is not yet published.

This very same reason may also explain the low number of Maghreb people arriving to Portugal. Although there is a significant geographic proximity between Portugal and the North Africa, the migration flows between the two regions remain relatively low when compared to the other 5+5 European countries. SEF's Report indicates the presence of 121.852 African people in Portugal, which means a weight of 27% in the immigrants' whole. However, the totality of the people from the North Africa's five countries have a weight of only 0,5%.

Maghreb Countries	Maghreb's Immigrants in Portugal	Total of Maghreb's Immigrants in Portugal
Algeria	231	2.349
Libya	10	
Morocco	1933	
Mauritania	39	
Tunisia	136	

Source: Data from "Migration, Foreigners and Asylum Report – 2009"

The data referred above reports to legalized foreign people living in Portugal because of its importance to getting to know the main migration flows' origins. If we consider the number of people who were identified as being in irregular situation, the results are similar.

In 2009, SEF's inspection activities in the Portuguese external borders as in the national territory led to the detention of 3.309 people who were found as being in an illegal situation. Sixty-one per cent of those were Brazilian. Also the Portuguese authorities intercepted people from Guinea-Bissau, Cape Verde, China, Angola and Ukraine, but its numbers were significantly low compared to the Brazilian. Once more the Maghreb people do not have a strong presence between the illegal immigrants in Portugal. Besides, the maritime clandestine immigration itself, as opposite to Spain, is not so common in the Portuguese shore, due to its navigation's characteristics that raise difficulties mainly to small boats as those that are primarily used by the immigrants leaving the North Africa to get to Spain and the Canary Islands.

That is why the illegal immigration from Maghreb is not regarded as a challenge with significant impact in the Portuguese economic and social system. As we already mentioned before, it is nevertheless an important issue to Portugal as a European country integrated in a common circulation space.

ANEXO 2 - Segundo Relatório realizado no âmbito do CEMRES e intitulado

“National policies - how does each country integrate this phenomenon in its security policy?”

ILLEGAL MIGRATIONS:

A CHALLENGE TO SECURITY IN THE WESTERN MEDITERRANEAN

5+5 Defense | CEMRES | Portugal | 2011

Second Stage: National policies - how does each country integrate this phenomenon in its security policy?

1. Introduction

The legal Portuguese board referring the immigration has been recently modified and adapted to the changes of the migration flows and also to the Portuguese social and demographic evolution. In fact, there is a well-known and successful adjustment between the Portuguese immigration policies and the actual Portugal's social and economical needs combined with those of the immigrants themselves.

Portugal's migration policies are based on a comprehensive perspective, which attempts to get the best profits from the incoming foreigners while assuring them the guarantee of their rights and trying to offer the best integration conditions. This way, the eventual negative immigration flows outcomes can be neutralized or, at least, minimized.

As a matter of fact, we must enhance the Portuguese efforts to improve those conditions, which have conferred Portugal the second position in the Migration Integration Policy Index III (MIPEX), as we already mentioned in the previous CEMRES report. Referring to the financial and economic crisis and the consequent job losses, the third MIPEX Report, published in the current year, highlights the fact that, in Portugal, "immigrants are seen as equal victims of the recession, not the scapegoats for it, unlike in several European countries". Moreover, "austere economic and political choices have not reduced national consensus and support for integration".

Thus, the current Portuguese immigration policies indicate the following concerns:

- To stimulate the legal and qualified immigration;
- To fight the illegal immigration, focusing on the penalization of the human traffic and of the illegal immigration labour exploitation;
- To guarantee the immigrants' rights and their social integration;
- To articulate the efforts of all the agents and institutions involved in the Portuguese migration process.

2. Portuguese Legislation

There are three important laws that act upon the immigration processes: the commonly called **Foreigners Law**, related to the conditions and procedures of the foreigners entrance, permanence and exit of the national territory; the **Nationality's Law**, which concerns the attribution and lost of the Portuguese citizenship; and, last but not least, the **Asylum Policy**.

Starting with the last one, the Portuguese **Asylum Policy**, launched in 2008, imports

the community directives to the national law, namely the Council Directive 2004/83/CE²² and the Council Directive 2005/85/CE²³, therefore meeting the European priorities.

As for the **Foreigners Law**, approved in July 2007, it has also adopted some of the community directives, such as the Council Directive 2003/86/CE²⁴ and the Council Directive 2004/81/CE²⁵. Moreover, the new law reinforced some of the communitarian directives related to the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals²⁶, and also the definition of the facilitation of unauthorized entry, transit and residence²⁷.

One of this new law's most important achievements is its aim of boosting the legal and qualified immigration through the decrease of bureaucracy needed by the foreigners to acquire the residence permit. The number of residence permits conceded to qualified immigrants is defined by the communitarian preferences or by the Portuguese Employment and Professional Formation Institute, who calculates the labour force number needed in the country.

Also, the Foreigners Law predicts the restrictions imposed to the entrance in national territory as a measure of guarantying the national and communitarian security.

In addition, the 2007 Law intensified the combat to illegal immigration by reinforcing the penalisation of those who, individually or as part of associations, promote or assist the illegal entrance and circulation of foreign citizens in national territory and the recruitment of illegal labour-force. The penalties are higher if those crimes imply inhuman, degrading and violent treatment of the immigrants during all the stages of the migration process.

Hence the fight against the illegal immigration is undertaken punishing primarily the ones who promote it, instead of penalizing the immigrants themselves, who are commonly used as a way of profit by those who control human traffic and illegal immigration associations. In fact, the national law concedes the residence permit to the foreign citizens who have been victims of human traffic or helped by associations that assist the illegal immigration, meeting the concerns exposed in the Council Directive 2004/81/CE, already referred above.

As far as the **Nationality Law** is concerned, the changes made in 2006 are one of the most praised points by the MIPEX. The Report considers it the most efficient of all the 31 countries' policies for the immigrants integration as for the combat against social exclusion.

The Portuguese Nationality Law has reinforced the birthright citizenship, that is to say that, according to the new law, the newborn in Portuguese territory are allowed to get citizenship if at least one of his parents was also born in the national territory or if he lives

²² The Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 concerns the "minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted".

²³ The Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 concerns the "minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status".

²⁴ The Council Directive 2003/86/EC of 29 April 2004 concerns the "the right to family reunification".

²⁵ The Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 concerns "the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities".

²⁶ Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001.

²⁷ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002.

legally in it at least for five years. Besides, if none of these requirements is met, the child can become a Portuguese citizen by completing the Portuguese elementary school.

Concerning the foreign citizens who are more than 18, they can get the Portuguese citizenship if they are living for at least six years in the country. Nonetheless, they must prove their knowledge of the Portuguese language by taking an examination test.

3. The National Policies Execution

Putting these national policies in practice is a task that belongs essentially to the *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (SEF)²⁸, a Ministry of Interior's dependent organism that integrates the mechanisms of the country's internal security. Nevertheless, in order to meet all the goals proposed by the Portuguese Government, it is absolutely necessary to join multidimensional efforts. That is why SEF does not work alone, although it has a primary role in all the activities related to the immigration control.

SEF has two main domains of action: the external borders (aerial and maritime) control and the national territory inspection. As for the **external borders**, SEF's action is conducted according to the simplified regime for the persons control at the external borders accepted by the EU Member States. In 2009, SEF controlled 68.633 flights, 8.922.432 passengers, 33.716 vessels and 1.627.291 persons travelling in vessels²⁹. This control led to the refuse of 2.564 persons entrance. The main reasons for the refuses were the following: absence of reasons for entering the country; absence of visa/lapsed visa; absence of subsistence means; use of fake documents.

Respecting still the external borders control, the Temporary Installation Centres are a crucial mean of assuring appropriate conditions for the foreigners whose entrance was refused, while waiting for the Portuguese authorities decision. These Temporary Installation Centres are located, since May 2006, in the international airports of Lisbon, Porto, Faro, Funchal and Ponta Delgada.

Concerning the SEF's action in the **national territory**, it focuses the foreigners permanence and activities in it. This implies the criminality investigation, with a particular emphasis in the repression of human traffic³⁰ and illegal labour recruitment networks. Focusing on these aims, in 2009 SEF led 9.143 inspection actions, 2.573 of which were carried out in cooperation with the National Republican Guard, the Public Security Police, the Judiciary Police, the Work Conditions Authority, the Social Security and the *Cuerpo Nacional de Policia de Espanha*.

Also in 2009, some large impact operations were accomplished, like the "*Cesário*" and "*Camões*" operations, designed to prevent the criminality related to the Portuguese language

²⁸ *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* means Foreigners and Borders Service. Its website is available at the following hyperlink: <http://www.sef.pt/>

²⁹ This data are based on the SEF's "Migration, Foreigners and Asylum Report – 2009", which was published in June 2010. The report related to the year of 2010 is not yet published.

³⁰ In 2007, the Portuguese Government created the National Plan Against the Human Being Traffic. Besides the information's dissemination, the phenomenon's prevention and the victims' integration, the Plan defines the traffic's inspection and repression as one of its main priorities.

examination test that concede the Portuguese citizenship; or like the “*Maresia*” operation, designed to inspect the Portuguese shore.

As far as the immigrant’s integration is concerned, it is of the outmost importance the action carried out by the *Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural*³¹, a public institute under the indirect State’s administration, which cooperates in the public policies’ construction, execution and evaluation. In 2007, the Portuguese Council of Ministers approved the National Plan for the Immigrant’s Integration, aiming a better integration in several fields, such as Health, Education, Labour and Habitation. This plan predicted 120 measures that would be carried out until 2009 (the end of the government’s legislature), involving all the 13 Portuguese ministries so that it would be accomplished a horizontal and comprehensive approach.

Concerning particularly the refugees’ integration, we must underline the action of the *Conselho Português para os Refugiados* (CPR)³², an UNHCR operational partner³³, responsible for receiving the immigrants who require asylum and for helping their social integration.

The policies carried out by Portugal reflect transversal efforts in dealing with the illegal immigration phenomenon. They are based on a perspective that conciliates the internal security’s concerns and the moderation of the migration flows with the assumption that the legal immigration promotion, implying an easier access to residence permit and even citizenship, may bring positive economic, social and cultural contributions.

³¹ *Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural* means High Commissioner for the Immigration and Intercultural Dialogue. Its website is available at the following hyperlink: <http://www.acidi.gov.pt/>

³² *Conselho Português para os Refugiados* means Portuguese Council for the Refugees. Its website is available at the following hyperlink: <http://www.cpr.pt/>

³³ The UNHCR in Portugal was closed in December 1998. The CPR is, since then, the UNHCR’s representative organ in Portugal.

ANEXO 3 - Terceiro Relatório realizado no âmbito do CEMRES e intitulado
“Management mechanisms of this phenomenon developed in the space 5+5”

ILLEGAL MIGRATIONS: A CHALLENGE TO SECURITY IN THE WESTERN MEDITERRANEAN

5+5 Defense | CEMRES | Portugal | 2011

Third Stage: Management mechanisms of this phenomenon developed in the space 5+5

The management mechanism of illegal immigration developed in the space 5+5 cannot be discussed without considering the Schengen space and the European immigration policies. It is worth to underline that the five Maghreb's countries integrate the list of 134 countries requiring a Visa to enter in Schengen space, a measure that seeks to hamper migration flows coming from North Africa. EU, especially the European Mediterranean countries, sees these migration flows as a challenge that the Visa requirement achieves to discourage but that cannot really prevent, therefore calling for improvements in the management borders and requiring Maghreb's cooperation.

In this context, it is of particular importance the European initiative of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP), which followed the 1995 Barcelona's Process and integrates nowadays all the twenty-seven EU countries and sixteen other states³⁴. EMP, although was born much earlier, may be considered part of the European Neighbourhood Policy (ENP), which is currently considered the external European Policy's priority, aiming to guarantee the mutual prosperity, security and stability and creating stronger relations and synergies.

As for EMP, it aims mainly the same goals specifically in the Mediterranean region through the establishment of bilateral and multilateral agreements, putting the stress in security, financial and economic cooperation, and in the dialogue on social and cultural issues. The migration flows between the South and North of the Mediterranean is, consequently, an issue that EMP has necessarily to deal with. The way in which EMP addresses this phenomenon is somehow a reflex of the general European immigration policy that is itself mainly a result of the member states' concerns with this particular region. In fact, as Bichara Khader puts it, "it is the South Mediterranean that is object of all the controls, of all the attentions, of all the concerns"³⁵. In fact, the particular attention directed to this region is understandable given the weight of the Mediterranean countries' people in the whole of the foreign population in Europe.

Thus we cannot ignore the Maghreb immigrants impact in the European Migration and Asylum Pact creation, which was signed in October 16th 2008, under the EU French presidency. The Pact underlines the EU incapability of assuring good reception conditions to all immigrants, also referring to the possibility of high migration flows threatening the social cohesion. According to the Pact, it is of the outmost importance that the European migration

³⁴ Non-European countries who integrate Euro-Mediterranean Partnership: Albania, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Mauritania, Monaco, Montenegro, Morocco, the Palestinian Authority, Syria, Tunisia and Turkey.

³⁵ Khader, B. Les derniers développements en matière de politique migratoire européenne (1999-2009). *Diplomatie*, 42 (January-February 2010), p. 35

policies respect the needs and interests of all the member states. Therefore, the European Council has defined the following measures in order to replace the Hague's Program after 2010: to organize the legal immigration attending the reception priorities, needs and capabilities of each member state; control the illegal immigration, by assuring the illegal immigrants return to the origin or transit country; to make the borders control more efficient; to construct a common asylum politics; and to create comprehensive partnerships with the origin and transit countries, in a way that fosters synergies between migrations and development.

Actually, this search for cooperation in the fields of security and borders management has been revealing a EU's tendency to "externalize" its immigration policies, by trying to manage this phenomenon in its origin and transit countries. According to Bichara Khader, "by displacing the border control to the South of Mediterranean, EU reproduces its internal migration policy in the exterior, since the South Mediterranean countries are encouraged to sign readmission agreements, to open retaining centres, to control their own borders and to create their own migration policies. Thus, Morocco was led to create a migration law (law 02/93) that is a replication of the Spanish migration law (A/2000)"³⁶.

Although EU institutions often state this need and interest in cooperation between member states, in reality it has been proved the difficulty in conciliating those states' needs and interests, as the recent hostility between France and Italy due to the arrival of immigrants from North Africa evidences.

In 2008, Sarah Wolf pointed already this challenges posed to the cooperation in Mediterranean borders management by affirming that "member states' interests preclude the EU from achieving goals such as burden sharing and solidarity"³⁷, that is to say "the common management of the EU's external borders is a chaotic process that has to contend with varying national interests, rendering fragmented the EU's BM policy"³⁸.

In spite of all those difficulties, the international cooperation has been often successful.

Portugal's international cooperation

Concerning the Portuguese borders management, it is conducted according to the Schengen Agreement Application Convention and the simplified regime for the persons control at the external borders accepted by the EU Member States. As we already mentioned in the previous report, SEF is the main organism responsible for the asylum and immigration policies implementation in Portugal, namely the external borders management as well as the national territory inspection³⁹. Therefore, it is SEF who represents Portugal in different activities coordinated with other countries and institutions in order to manage the illegal immigration flows.

³⁶ Khader, B. Pays de départ, pays de transit: les nouvelles fonctions de la frontière. *Diplomatie*, 42, January-February 2010, p. 39

³⁷ Wolf, S. Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges. *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (2), June 2008, p. 254

³⁸ Wolf, S. Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges. *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (2), June 2008, p. 258

³⁹ Portugal's second contribution to CEMRES details SEF's fields of action.

According to SEF's "Migration, Foreigners and Asylum Report – 2009", published in June 2010, Portugal, represented by SEF, has been noticeable in its high level of participation in the activities developed by FRONTEX: in 2009, SEF has participated in 12 FRONTEX's operations with 80 of its professionals. For instance, it is worth to mention the cooperation between Portugal and Spain in those activities, aiming the borders management and the prevention of illegal immigration heading the Canary Islands and South of Spain and focusing especially in the combat to criminal networks.

Also, in the context of the European Patrols Network (ENP), SEF, Portuguese National Republican Guard, Portuguese Maritime Police and Navy, and Spain's Guardia Civil have carried out coordinated activities designed to reinforce the security of Algarve's shore and to increase the borders control. It is ENP's task to coordinate the maritime patrols and the different forces involved.

Besides FRONTEX, Portugal has also participated, via SEF, in several EU's activities and working groups related to the reflection and construction of strategic orientations in the fields of immigration, borders management and control, expulsion, readmission and information exchange.

ANEXO 4 - Resumo da Legislação Portuguesa relativa à imigração, realizado no âmbito do CEMRES

ILLEGAL MIGRATIONS: A CHALLENGE TO SECURITY IN THE WESTERN MEDITERRANEAN

5+5 Defense | CEMRES | Portugal | 2011

Portuguese Immigration Law

In the Portuguese legal board, there are three important laws that act upon the immigration processes: the commonly called **Foreigners Law**⁴⁰ (Lei nº 23/2007, July 4th 2007), related to the conditions and procedures of the foreigners entrance, permanence, exit and expulsion of the national territory; the **Nationality Law**⁴¹ (Decreto-Lei nº 237-A/2006, December 14th 2006) which concerns the attribution and lost of the Portuguese citizenship; and, last but not least, the **Asylum Law**⁴² (Lei nº 27/2008, December 30th 2008).

Starting with the last one, the Portuguese **Asylum Policy**, launched in 2008, imports the community directives to the national law, namely the Council Directive 2004/83/CE⁴³ and the Council Directive 2005/85/CE⁴⁴, therefore meeting the European priorities.

As for the **Foreigners Law**, approved in July 2007, it has also adopted some of the community directives, such as the Council Directive 2003/86/CE⁴⁵ and the Council Directive 2004/81/CE⁴⁶. Moreover, the new law reinforced some of the communitarian directives related to the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals⁴⁷, and also the definition of the facilitation of unauthorized entry, transit and residence⁴⁸.

One of this new law's most important achievements is its aim of boosting the legal and qualified immigration through the decrease of bureaucracy needed by the foreigners to acquire the residence permit. The number of residence permits conceded to qualified immigrants is defined by the communitarian preferences or by the Portuguese Employment and Professional Formation Institute, who calculates the labour force number needed in the country.

⁴⁰ The Portuguese Foreigners Law is available in the following hyperlink: <http://www.sef.pt/documentos/56/NOVA%20LEI%20ESTRANGEIROS.pdf>

⁴¹ The Portuguese Nationality Law is available in the following hyperlink: http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/DL237A_2006.pdf

⁴² The Portuguese Asylum Law is available in the following hyperlink: <http://www.dre.pt/pdf1s/2008/06/12400/0400304018.pdf#1>

⁴³ The Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 concerns the "minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted".

⁴⁴ The Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 concerns the "minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status".

⁴⁵ The Council Directive 2003/86/EC of 29 April 2004 concerns the "the right to family reunification".

⁴⁶ The Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 concerns "the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities".

⁴⁷ Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001.

⁴⁸ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002.

Also, the Foreigners Law predicts the restrictions imposed to the entrance in national territory as a measure of guarantying the national and communitarian security.

In addition, the 2007 Law intensified the combat to illegal immigration by reinforcing the penalisation of those who, individually or as part of associations, promote or assist the illegal entrance and circulation of foreign citizens in national territory and the recruitment of illegal labour-force. The penalties are higher if those crimes imply inhuman, degrading and violent treatment of the immigrants during all the stages of the migration process.

Hence the fight against the illegal immigration is undertaken punishing primarily the ones who promote it, instead of penalizing the immigrants themselves, who are commonly used as a way of profit by those who control human traffic and illegal immigration associations. In fact, the national law concedes the residence permit to the foreign citizens who have been victims of human traffic or helped by associations that assist the illegal immigration, meeting the concerns exposed in the Council Directive 2004/81/CE, already referred above.

As far as the **Nationality Law** is concerned, the changes made in 2006 are one of the most praised points by the MIPEX III. The Report considers it the most efficient of all the 31 countries' policies for the immigrants' integration and for the combat against social exclusion.

The Portuguese Nationality Law has reinforced the birthright citizenship, that is to say that, according to the new law, the newborn in Portuguese territory are allowed to get citizenship if at least one of his parents was also born and lives in national territory, during the child's birth, or if he lives legally in it at least for five years, even if he was not born in Portugal. Besides, if none of these requirements is met, the child can become a Portuguese citizen by completing the Portuguese elementary school.

Concerning the foreign citizens who are more than 18, they can get the Portuguese citizenship if they are living for at least six years in the country. Nonetheless, they must prove their knowledge of the Portuguese language by taking an examination test.

Besides these three main laws, it is also important to refer the **Labour Law** (Lei nº 35/2004, July 29th 2004), specifically the articles 157, 158 and 159⁴⁹, concerning the foreigners and stateless workers.

⁴⁹ These articles are available in the following hyperlink:

http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalhe.aspx?id_linha=4221#0

ANEXO 5 - Relatório da sessão nº6 do Grupo MEMO

6ª Reunião do Grupo de Estudos Mediterrâneo/Médio Oriente (MEMO)

6 ABRIL 2011

CONFERENCISTA

Ana Santos Pinto

TEMA

A Crise dos Regimes Autoritários Árabes, a Segurança de Israel e os Novos Desafios à Arquitetura Global

RESUMO DA CONFERÊNCIA

A conferencista dividiu a apresentação em quatro subtemas essenciais:

- 1. Reação às Revoltas: Retórica oficial israelita**
- 2. Israel: perspectivas de Segurança**
- 3. Consequências para o Processo de Paz**
- 4. Desafios à Arquitetura de Segurança Regional**

Inicialmente, Ana Santos Pinto procedeu à **análise da retórica oficial israelita** face às revoltas dos regimes autoritários árabes. A conferencista salientou o apoio oficial de Israel ao quadro de alteração para regimes democráticos como via para a estabilização da região do Médio Oriente. Israel afirma-se como a única democracia estável na região e a sua retórica orienta-se pelo princípio kantiano de que as democracias não fazem a guerra entre si.

De acordo com Ana Santos Pinto, o discurso oficial israelita também denota uma clara noção de que a tradição, princípios e valores da democracia ocidental não estão enraizados no Médio Oriente. Assim se justifica a apreensão de Israel face às consequências históricas das revoltas, temendo, como pior cenário possível, a replicação da teocracia iraniana.

Essa consciência de que a democracia não tem um terreno fértil no mundo árabe leva Israel também a valorizar as manifestações da população iraniana em 2009 como os primeiros sinais de descontentamento face a um regime repressivo, considerando-os o ponto de arranque das revoltas no Médio Oriente, ao invés das revoltas da Tunísia no início deste ano.

Israel não deixa também de atribuir particular importância às novas tecnologias de informação como forma de disseminação desses princípios da democracia ocidental.

Ainda no seguimento da imprevisibilidade das consequências da revoltas, para a conferencista, a retórica de Israel mostra que vê o desenvolvimento económico como sendo essencial para o sucesso de políticas reformistas: se não se criar o bem estar social mínimo, facilita-se a entrada em cena de grupos fundamentalistas e antidemocráticos que podem, de alguma forma, explorar as expectativas defraudadas da população e conseguir o seu apoio.

Por último, Israel não põe a tónica do problema no conflito israelo-palestiniano, isto é, este não é visto como uma motivação para as revoltas. Ao invés, Israel encontra a causa em problemas estruturais das sociedades do Médio Oriente.

Quanto às **perspetivas de segurança**, a postura apreensiva de Israel face à abertura democrática do Médio Oriente justifica-se com a possibilidade de facilitar entrada a extremistas. Daí que Israel seja crítico da falta de apoio por parte dos EUA a Mubarak, que era um garante da estabilidade no país – o acordo de paz Israel/Egito é um importante pilar da política externa e da segurança da Israel e Mubarak representava a continuidade dessa política, que pode não vir a ser seguida pelos seus sucessores, ainda que adotem posturas mais democráticas.

Ainda relativamente às perspetivas de segurança, Israel percebe que a possibilidade de surgimento de uma nova ordem emergente implica negociações com os novos atores. Para Shimon Peres, “o tempo não é favorável aos interesses de Israel”, pois a mudança de atores pode implicar uma baixa capacidade negocial de Israel.

Além disso, Ana Santos Pinto afirma que a abertura democrática do Médio Oriente pode pôr em risco a influência americana na região – os EUA podem ver-se sem capacidade de influenciar forças opostas àquelas que apoiou até agora, como é o caso de Mubarak no Egito. Estarão os seus sucessores, que são também seus opositores, recetivos à influência dos EUA, o mesmo país que apoiou Mubarak?

Ao nível das **consequências para o processo de paz**, a influência das revoltas parece ser irrelevante já que, na verdade, como afirma Ana Santos Pinto, estando as negociações congeladas, não estamos neste momento a viver um processo de paz.

Na perspetiva da conferencista, a atualidade no Médio Oriente apresenta os seguintes **desafios à arquitetura de segurança regional**:

- Criação de uma oposição entre autocracias estáveis (que conseguiram garantir uma manutenção do *status quo*) e democracias instáveis (que vivem de uma retórica reiterada até à exaustão mas que é instável e que pode revelar-se um foco de tensão);
- Efeito dominó, isto é, possibilidade de alastramento das revoltas a outros países (Marrocos, Argélia; Jordânia, Síria, Arábia Saudita e Irão);
- Apesar da irrelevância inicial da Al-Qaeda, esta pode vir a exercer um papel importante na captação de apoio entre a população descontente, originando processos de transição violentos;
- Dos três atores regionais fundamentais (Irão, Arábia Saudita, Turquia), dois deles não estão isentos de reformas internas, isto é, não se afasta a possibilidade de mobilização da população no sentido da alteração do regime.
- Necessidade de alteração da posição americana face à região:
 - o conflito israelo-palestiniano não é a principal fonte de instabilidade;
 - o envolvimento efetivo (negociação) com a Síria e o Irão não se revela eficaz.

Ana Santos Pinto termina salientando a completa imprevisibilidade das consequências destes fenómenos.

Problemáticas abordadas no debate:

- O silêncio dos EUA face à situação no Bahrain – para Manuela Franco, é ilustrativo do quão complicada é a definição da política externa dos EUA.

- É possível encontrar na imprensa israelita algum agrado relativamente à divisão dos árabes? Em resposta à pergunta de Salgado Matos, Ana Santos Pinto salienta que os israelitas podem estar agradados com a divisão entre Fatah e Hamas, mas o mesmo não acontece relativamente à divisão entre Sunitas e Xiitas, e à preponderância dos Xiitas.
- Para o General Fontes Ramos, o modelo que sair do Egito vai ser um modelo seguido com atenção pelo resto do Médio Oriente e provavelmente fotocopiado por outros países. Será que esse modelo vai vingar? De acordo com Ana Santos Pinto, que afirma que tende a não ser otimista em relação ao que está a acontecer no Egito, a capacidade de exportação do modelo democrático, eventualmente do Egito, tem muitas limitações ao nível das características das próprias sociedades. Do ponto de vista teórico essa exportação é possível; do ponto de vista prático, há que ser prudente quanto a essa capacidade de exportação.
- O que é que as propostas de paz da sociedade civil israelita dizem sobre a questão dos refugiados? Em resposta à pergunta de Marta Mucznik, Ana Santos Pinto explica que a proposta baseia-se na proposta da Liga Árabe de 2002, insistindo no regresso dos refugiados a território israelita e em indemnizações compensatórias. É uma proposta informal e é iniciativa da sociedade civil israelita, sem participação dos palestinianos. Para Ana Santos Pinto, o conteúdo do plano não é propriamente importante, mas sim a altura em que foi apresentado. Não é normal, dentro dos documentos propostos da parte israelita, incluir este tipo de conteúdo relativo a refugiados, o que pode demonstrar uma nova postura face à resolução do conflito.
- Ana Santos Pinto salienta que quem impôs o prazo de setembro de 2011 para a resolução do conflito israelo-palestiniano, como fator de promoção do antiamericanismo na região, foi o Presidente Barack Obama. Este *timing* foi lançado pelos EUA – a UE apenas está a reiterar essa ideia. Para Ana Santos Pinto, a UE não está a responder à pressão dos EUA, mas mostra sim um esforço de organizar um conjunto de ideias desgarradas e torna-las um discurso único. É necessário avaliar a eficácia da atuação política norte-americana na região, já que a da UE é completamente ineficaz.

ANEXO 6 - Relatório da sessão nº1 do GPB

1ª Sessão do Grupo de Estudos Portugal/Brasil (GEPB)

26 ABRIL 2011

CONFERENCISTA

Mário Vilalva, Embaixador do Brasil em Portugal

TEMA

A Política Externa Brasileira

PRESENÇAS

Alexandre Reis Rodrigues; Andrés Malamud; Carla Fernandes; Cármén Fonseca; Cláudia Bicho; Cláudia Ramos; Gerhard Seibert; Graça Moura; Joaquim Ramos Silva; Loureiro dos Santos; Letícia Bairrada; Manuel Ennes Ferreira; Nancy Gomes; Paulo Duarte; Pedro Seabra; Ramos de Oliveira; Rúben Eiras; Vasco Rato; Teresa Ribeiro.

RESUMO DA CONFERÊNCIA

O final do século XX alterou drasticamente a realidade global. A queda do Muro de Berlim, o fim da União Soviética e do mundo bipolar, a revolução das comunicações e o aparecimento de novas ameaças produziram efeitos nas relações internacionais e nos paradigmas com que encaramos o mundo. De acordo com Mário Vilalva, Embaixador do Brasil em Portugal, é com base nesta nova realidade que o Brasil tem vindo a consolidar uma política externa que procure a defesa dos seus interesses no exterior, mas que simultaneamente espelhe o que é de facto o país e a nacionalidade brasileira, constituída por uma multiplicidade de etnias e grupos.

A Política Externa Brasileira (PEB) continua a guiar-se pelos princípios consagrados na Constituição de 1988, isto é, a independência nacional, a defesa dos direitos humanos, a defesa da paz, a não ingerência nos assuntos internos dos Estados e a utilização da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos. Mas a marca distintiva da PEB é, de facto, a independência, a assunção de uma visão própria do mundo. Mário Vilalva afirma que o Brasil não abdica da sua autonomia em processos decisórios e recusa-se a *andar a reboque* de outros países. No contexto atual, em que o processo decisório ainda está altamente centralizado, o Brasil procura promover a desconcentração e é protagonista na pressão pela mudança da estrutura de governança internacional no sentido de aproximá-la à estrutura de poder atual.

Mário Vilalva recorda que a possibilidade de o Brasil tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas não é um assunto novo. Com efeito, o Brasil recebeu o convite dos EUA aquando da criação da ONU, acabando a sua entrada por ser vetada pela Inglaterra.

No entanto, atualmente, não interessa ao Brasil entrar num grupo não reformado. Para o Embaixador, o que se pretende é genuinamente uma mudança na estrutura de governança global e uma reforma de instituições criadas no pós-guerra (FMI, OMC, GATT), hoje obsoletas, no sentido da integração dos países emergentes. Segundo Mário Vilalva, a criação do G20 reflete o quanto países como o Brasil lutam por afirmar o seu papel no mundo,

já que outras organizações não souberam responder aos interesses e necessidades desses países emergentes.

O Brasil tem sido um ator importante na promoção do multilateralismo para a resolução de problemas mundiais, fruto do seu caráter universalista, herdado, aliás, de Portugal, como salienta Mário Vilalva. Sinal disso mesmo é a participação brasileira em várias operações de paz (como o Sudão, Timor-Leste, Haiti...), bem como a sua preocupação em aderir a todos os instrumentos de contenção de armas nucleares a nível mundial, mas também regional (o Brasil desenvolveu com a Argentina instrumentos próprios para evitar uma corrida nuclear nessa área).

Mas, atualmente, a prioridade absoluta do Brasil no plano externo é a integração latino-americana, isto é, a convivência com os seus vizinhos. Daí a importância dada ao Mercosul, criado em 1991. Mário Vilalva considera oportuno explicar como nasceu esta instituição que tem uma origem essencialmente política. O Mercosul é fruto do conflito latente que existiu durante muito tempo entre o Brasil e a Argentina e que só se resolveu quando, ainda nos anos 80, foi assinado um grande tratado comercial entre ambos, colocando-se uma pedra sobre as ameaças militares mútuas. Mais tarde, o Uruguai e o Paraguai juntaram-se ao acordo e assim nasceu o Mercosul. São, portanto, estes quatro países o núcleo duro da instituição. Do livre comércio passou-se, em 1994, para uma integração aduaneira, da qual hoje faz também parte a Venezuela, sendo o quinto país. Hoje o sucesso comercial do Mercosul é evidente, tendo aliás promovido o livre comércio em toda a América Latina.

Esta preocupação brasileira com a integração latino-americana revela uma viragem na sua política externa, já que, durante muito tempo, o Brasil viveu de costas viradas para a América do Sul, à semelhança de Portugal com a Europa. A grande aposta do Brasil era no mar, uma herança da tradição colonialista. Foi já durante o período democrático que o Brasil começou cada vez mais a olhar para dentro e para os seus vizinhos, incentivando grandes investimentos em estruturas ferroviárias e rodoviárias, de forma a criar um círculo virtuoso, isto é, mais infraestruturas criariam mais investimentos e assim sucessivamente.

Ao mesmo tempo, o Brasil procura estabelecer parcerias estratégicas com países asiáticos, árabes e africanos ou mesmo blocos de países. A sua aposta na promoção das relações entre os países do Sul colheu aliás os seus frutos. As parcerias com países emergentes permitiram ao Brasil ser pouco afetado pela crise nos EUA e Europa, uma vez que 55% das suas trocas comerciais já eram feitas com países emergentes. Esta multiplicidade de relações reflete, na verdade, aquilo que a nação é – uma miscelânea de culturas. Daí o diplomata brasileiro afirmar que tudo o que o Brasil faz externamente tem um sentido no seu interior, salientando, por exemplo, que São Paulo é a segunda maior cidade japonesa e que 45% da nação brasileira é constituída por pessoas de raça negra e mulatos. O Brasil tornou-se assim um *global trader*.

Relativamente à zona do Atlântico Sul, o Brasil pretende consolidá-la como uma região de paz e cooperação que deve ficar afastada de qualquer organização militar e da ingerência de países terceiros. Pretende-se assim autonomia e identidade própria, mantendo essa região longe dos conflitos que caracterizam outras partes do mundo.

No que diz respeito às relações entre o Portugal e o Brasil, para Mário Vilalva, estamos a viver um momento de notável fluidez nas relações luso-brasileiras. O Brasil vive um momento de resgate da história comum, valorizando cada vez mais o seu património histórico

(como prova o sucesso de vendas que têm sido os livros de Laurentino Gomes), enquanto que Portugal se apercebe que a UE não é a solução definitiva para os seus problemas e que deve recuperar as suas relações externas passadas.

Para além disso, Mário Vilalva aponta interesses comuns claros entre os dois países. Portugal tem investimentos importantes no Brasil, sendo que o crescimento económico brasileiro permite dar escala às empresas portuguesas, constituindo uma rampa de lançamento. E, pouco a pouco, o Brasil tem vindo a investir em Portugal, até porque é uma porta de entrada na Europa.

DEBATE – PROBLEMÁTICAS ABORDADAS

- Para Alexandre Reis Rodrigues, é evidente que o Brasil não é favorável à presença de terceiros na zona do Atlântico Sul, mas existem pequenas ameaças que podem exigir uma coordenação mais acentuada do que aquela que existe presentemente. Qual a perspetiva do Brasil sobre a eventual necessidade de estratégia de defesa para o Atlântico Sul?

De acordo com o Embaixador, o Brasil acredita que os países envolvidos, com as suas forças armadas, têm capacidade para patrulhar o Atlântico Sul contra as atuais ameaças. Compete a cada uma das forças militares procurar defender em cooperação a região, sem a intervenção estrangeira. O grande problema é que, além da questão política, há a questão das riquezas. Não é crível a possibilidade de invasões militares, mas há cada vez mais a possibilidade de mudança no direito internacional, que, defende Mário Vilalva, existe para justificar o que as potências desejam – esse é o grande temor atual. Por exemplo, já muito gente tenta justificar a internacionalização da Amazônia. E há também já várias teses que justificam as guerras de preempção, isto é o princípio “vou atacar porque acho que ele vai atacar”.

- Cláudia Ramos aponta a não referência do Embaixador ao relacionamento entre Brasil e EUA. Como se pode caracterizar esse relacionamento? Poderá sofrer alterações com a passagem Lula/Dilma?

Segundo Mário Vilalva, sempre existiu uma relação muito boa com os EUA, que vem já desde o início do século XX. Durante a II Guerra Mundial, devido à simpatia do Brasil pelos países do Eixo, essa relação mudou, sendo novamente reforçada durante o governo militar. Já durante a democracia, o Brasil começa a perceber que a relação dos EUA com os seus países vizinhos era de cima para baixo. Para o Embaixador, quando os EUA passam a ser o “xerife do mundo” e perdem a perceção do mundo e a relatividade das coisas, o Brasil também começa a divergir da tendência de aplicação da lei americana a todo o mundo. O Brasil percebeu que era visto pelos EUA como um grande mercado, sem considerarem a população com as suas próprias necessidades. Isso gerou uma certa mudança na PEB em relação aos EUA. Mas Mário Vilalva realça: não é que não haja diálogo, este é até muito fluido. Mesmo na era Bush havia diálogo entre dirigentes quase que semanalmente. Segundo o Embaixador, não houve propriamente uma mudança radical, foi antes matizada e, hoje, o Brasil encara essa relação de uma forma mais madura. O Brasil tem 25% de comércio com os EUA, há

muitos investimentos, cooperação energética e educacional. E, afirma o diplomata, é curioso que quando alguém decide questionar os EUA argumentando adequadamente, eles aceitam e reagem bem.

- Andres Malamud sublinha que o vencedor da primeira volta das eleições no Peru é apoiante do Lula. Qual é a influência brasileira por detrás da campanha?

A opinião de Mário Vilalva é de que essa influência é pura ficção – o Brasil não tem nenhuma ingerência na campanha política do Peru. Tendo em conta a tendência atual para a escolha de políticos de esquerda na América Latina, não é surpreendente que o Peru, que estava politico-partidariamente quase isolado, vire à esquerda. Por isso, Não são surpreendentes os bons resultados de Ollanta Humala na primeira volta das eleições.

- A questão de Rúben Eiras debruça-se sobre a recusa do Brasil em entrar na OPEP. É para manter essa recusa? E, mantendo-se, como se posiciona o Brasil no xadrez energético mundial?

Mário Vilalva afirma que o Brasil não tem, de facto, perspectivas de ingressar na OPEP porque não tem interesse em fazer política do petróleo. Se, por um lado, a descoberta de petróleo é uma benesse, por outro, vem complicar devido ao facto de o Brasil ser tradicionalmente um país de energia limpa (60% da matriz energética brasileira é hidráulica). Pretende-se, assim, apostar cada vez mais na exportação, mas mantendo a matriz energética despoluída.

- Carla Fernandes aborda o tema do diálogo brasileiro com os países asiáticos, concretamente a China. Qual o papel do Brasil para a segurança energética da China, nomeadamente no fornecimento de petróleo?

O Brasil, de acordo com Mário Vilalva, procura evitar com a China os problemas que teve com o Japão. O Brasil aceitou a criação de uma aliança estratégica, mas essa relação acabou por se tornar uma relação Norte-Sul: o Brasil exporta matérias-primas e importava produtos industriais. O Japão precisava apenas de garantir um fornecedor de matérias-primas, o que não era favorável para o Brasil, já que não conseguia exportar produtos industriais. Ao invés, com a China, procura-se evitar esse problema, diversificando as relações comerciais. Há investimentos de ambos os lados e há cooperação científica e, por isso, a relação comercial com a China tem vindo sempre a crescer, enquanto que com o Japão estagnou. Mas o Brasil não deixa de estar consciente das necessidades e interesses da China: a indústria chinesa depende das matérias primas de todo o mundo e não sobrevive se não garantir o fornecimento de matérias-primas. A relação com a China é mais equilibrada, mas também mais prudente, porque o Brasil sabe que pode enveredar pelo mesmo caminho da relação com o Japão.

ANEXO 7 - Relatório da sessão nº2 do GPB

2ª Sessão do Grupo de Estudos Portugal/Brasil (GEPB)

30 JUNHO 2011

CONFERENCISTA

Andrés Malamud, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

TEMA

O Brasil Político Pós-FHC e a sua Projeção Internacional

PRESENÇAS

Alexandre Reis Rodrigues; Carlos Ferreira; Cármen Fonseca; Cláudia Bicho; Gerhard Seibert; Joaquim Ramos Silva; José Loureiro dos Santos; Júlio Cossio Rodriguez; Manuela Franco; Maria Xavier; Nancy Gomes; Pedro Seabra; Nuno Vieira Matias; Ramos de Oliveira; Raquel Patrício; Thiago Carvalho; António Paulo Duarte; Artur Carabau Brás; Bruno Cardoso Reis; Carlos Coutinho Rodrigues; Filipe Nunes; Helena Carreiras; Luís Figueiredo; Vasco Rato.

RESUMO DA CONFERÊNCIA

A exposição de Andrés Malamud procurou combinar a política doméstica do Brasil com a sua posição política internacional, estabelecendo uma comparação entre o Brasil de há 20 anos com o Brasil de hoje.

Pode-se dividir a História brasileira do século XX em cinco grandes períodos: Velha República (1889-1930); Varguismo (1930-1945); Democracia (1946-1964); Governo militar (1965-1985); e Democracia (1985-hoje). Assim, começa em 1985 a História nova do Brasil, durante a qual se podem detetar algumas constantes da política brasileira até aos dias de hoje:

- Presidencialismo;
- Federalismo (autonomia dos estados e descentralização);
- Bicameralismo;
- Representação proporcional;
- Multipartidarismo (não é necessária a maioria política, fazem-se coligações).

No entanto, verificam-se também algumas mudanças políticas a partir de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) toma posse:

- Estabilidade Política: de Neves, Sarney, Collor, Franco (em 10 anos) a FHC e Lula (em 16 anos);
- Estabilidade Partidária: se antes de FHC era aceitável as mudanças de partido (os chamados “vira-casacas”), hoje nem tanto;
- Estabilidade Económica: em 1985, quando começa a aproximação entre a Argentina e o Brasil, a Argentina estava muito à frente do Brasil a nível económico, o que já não acontece atualmente;
- Política Externa: da autonomia pela distância à autonomia pela diversificação de parceiros, através da participação/integração.

Em 1989, os resultados das presidenciais evidenciaram uma acentuada fragmentação dos votos. Contudo, em 1994, há apenas uma volta e ganha FHC, repetindo-se a vitória à primeira volta em 1998. Também em 2002, Lula da Silva ganha na primeira volta em quase todos os distritos.

Em 2006, a reeleição de Lula já não se faz nos mesmos termos: Lula ganha no Norte, mas no Sul ganha Alckmin, pelo que foi necessário realizar segunda volta. Evidencia-se, assim, uma progressiva divisão do país entre norte e sul.

Andrés Malamud sublinha, contudo, que as eleições para governador mostram uma distinção clara entre as eleições presidenciais e as locais, onde ainda funciona muito o caciquismo. Se, ao nível presidencial, há apenas dois partidos significantes (PT e PSDB), ao nível local, os partidos multiplicam-se. Neste momento, o Brasil tem a câmara de deputados mais fragmentada do mundo. Que consequências poderá ter esta fragmentação no contexto regional?

A capacidade do Brasil de se projetar no mundo está limitada pela sua participação em instituições. Está atado ao Mercosul como Portugal está atado à UE e, por isso, não lhe é permitido assinar acordos comerciais unilaterais sem ser no âmbito do Mercosul. E, no entanto, a dependência do Brasil face ao Mercosul é apenas de 10 %, enquanto que a da Argentina é de 30%.

Estamos perante um novo milagre brasileiro? Para Andrés Malamud, não. O Brasil cresce com muitas vulnerabilidades, tendo aliás um crescimento muito inferior ao chinês ou indiano, sem conseguir exceder os 5% ao ano. Em 2009, a exportação de manufaturados declina e cresce de novo a exportação de matérias primas.

Que perspetivas para a diplomacia presidencial após FHC e Lula? Comparando com Obama e Bush, a diplomacia de Lula foi muito mais forte, visível no número de viagens realizadas, kms percorridos e países visitados.

Principais ideias:

- o sistema político brasileiro, aparentemente caótico e imprevisível, estabilizou-se nos últimos 16 anos sob o consulado de dois presidentes excecionais.
- apesar da enorme fragmentação eleitoral, territorial e partidária, o sistema de partidos brasileiro é estável, bicoalicional e funciona. Isso sustenta-se num elevado consenso entre as elites sobre as principais políticas públicas.
- a economia também se estabilizou acabando com a inflação e atingindo taxas altas (mas não altíssimas) de crescimento.
- apesar da sua proeminência regional, o Brasil não tem conseguido alinhar os seus vizinhos face aos seus projetos de política externa. Porém, tem emergido com sucesso na arena global graças à sua diplomacia presidencial.
- o futuro do Brasil depende de três fatores: manutenção da estabilidade política, criação de condições para crescer mais rápido sem inflação e acomodação eficiente perante a emergência da China e o declínio dos EUA.

Questões

De acordo com o que foi dito por Andrés Malamud, o conceito novo da América do Sul não está a mostrar-se muito operativo. Entende que isto pode modificar-se na direção de uma maior operacionalidade?

É provável que haja mais cooperação e fóruns de intercâmbio. Mas integração não. Estes países tendem a apontar para fora da região em tudo o que fazem. As duas únicas coisas que os constituem como uma região são os investimentos brasileiros e o narcotráfico. Pode haver mais cooperação entre alguns países, mas não entre todos. Integrar-se significa resignar soberania e, isso, o Brasil nunca irá fazer.

Houve algumas medidas adotadas durante o período da Ditadura Militar que serviram de plataformas de arranque para o desenvolvimento brasileiro ou não?

O Presidente Lula reivindicou essa importância do período militar. Os militares fizeram a reconversão energética, por exemplo. Foi menos mortífero do que o período militar chileno.

Haverá espaço para desenvolver as relações do Brasil com a UE?

O que a Europa ainda pode fazer pelo Brasil é exportar tecnologia, o que limita o desenvolvimento Sul-Sul porque a tecnologia vem sempre do Norte. Daí que o Brasil continue orientado para o Norte (EUA, UE, Japão) nos próximos anos.

ANEXO 8 - Relatório da sessão nº1 do GECENI

1ª Reunião do Grupo de Estudos sobre Contributos para uma Estratégia Nacional de Informação

16 de junho de 2011

1. Primeira Parte: Conferências

1.1. Intervenção de Alexandre Caldas

Cinco vetores de preocupação para este Grupo de Estudos:

- Complexidade do que estamos a tratar: se não tratarmos isto como um sistema complexo (múltiplos atores, financiamento, legislação...), podemos perder potência e capacidade de intervenção;
- Inevitabilidade: não é uma questão que possamos olhar a longo-prazo esperando que se resolva sozinha;
- Urgência;
- Necessidade de monitorização e acompanhamento para se conseguir resultados concretos e efetivos;
- Ação política concreta, isto é, deve procurar ação concreta no terreno e resultados para serem implementados.

1.2. Intervenção de Pedro Fonseca

Tema da intervenção: **Cibersegurança, ameaças recentes, riscos sociais**

É difícil falar de vulnerabilidades nacionais ao nível da cibersegurança porque estamos num mundo em rede – tudo o que afeta os outros países acabará por afetar também Portugal. Assim, a intervenção de Pedro Fonseca não se limitou à visão exclusivamente nacional, mas procurou sim mostrar um retrato do que tem acontecido a nível internacional e que impactos Portugal sentirá mais cedo ou mais tarde.

A emergência do debate sobre a ciberguerra/cibercrime/ciberdefesa começou a ser bastante falada na altura da emergência da Web. Já num *paper* de 1999, altura em que ainda se considerava que a China não era um país avançado tecnologicamente, os autores defendiam que a China devia dar um salto a nível eletrónico para compensar o défice militar, nomeadamente face ao EUA.

Alguns autores consideram que o que está a haver atualmente é uma evolução, não apenas para casos de ataques informáticos (de computador a computador), mas sim para ataques que têm como alvo sistemas críticos. Isso notou-se, por exemplo, no ataque à infraestrutura das centrais nucleares iranianas, considerado um ataque de ciberguerra pelo Irão.

Nalguns casos, não se entende como é que algum tipo de infraestruturas, nomeadamente centrais nucleares, estão ligadas à internet e sujeitas às vulnerabilidades que essa conexão implica. Especialistas dizem que essa ligação é necessária por causa de trabalhos à distância, de monitorização, ou de ligação a mercados financeiros. No entanto, sabe-se que há uma fragilidade enorme em termos de infraestruturas, quer ao nível do software quer mesmo ao nível do hardware.

O que mudou?

- A ciberguerra é feita em todo o mundo. Não se pode falar de uma guerra nacional, pois uma ciberguerra envolve qualquer indivíduo em qualquer parte do planeta que esteja conectado à internet. Por isso, não se pode ter apenas um olhar nacional nem falar de defesa nacional no contexto da ciberguerra. Desde que os computadores estejam ligados à internet, são computadores zombies – não há geografia no ciberespaço. Isto levanta a seguinte questão: como se responde a ciberataques? Já há mais de dez anos que os peritos defendem que não deve ser feita retaliação, precisamente porque é muito difícil descobrir com toda a certeza a origem dos mesmos, já que os computadores utilizados podem ser de pessoas inocentes que não têm os computadores protegidos e que são, portanto, vítimas de crimes de *botnet*. Um ato de retaliação significa, assim, um ataque a inocentes. De salientar que foi, recentemente, proposta uma lei nos EUA, que permitiria um ataque, via guerra tradicional, a locais a partir dos quais tinham sido executados ciberataques.

- Existência de ameaças persistentes avançadas: se um determinado grupo com fins económicos pretender detetar uma falha num site, por exemplo, de uma entidade bancária, é possível fazê-lo com a persistência necessária, investindo longo períodos de tempo na deteção dessas fragilidades. Muito dificilmente a equipa de programadores dessa entidade descobrirá, num curto espaço de tempo, uma falha que levou muito tempo a ser descoberta pelos atacantes. Por isso, há um espaço de tempo alargado em que essa falha pode ser explorada sem que a equipa de programadores se aperceba. É necessário haver, por isso, uma espécie de “exército” preparado para, durante meses, tentar perceber onde há movimentações de cibercrime. É a partir do cibercrime, na visão de Pedro Fonseca, que se pode escalar para o ciberterrorismo e ciberguerras entre países.

Contudo, há também uma corrente de autores que defende que está a haver uma empolgação da questão da ciberguerra, preferindo falar em espionagem e cibercrime (com intuítos económicos ou por pura diversão). Esses autores alertam para a facilidade com que se usam os termos ciberguerra/cibercrime/ciberterrorismo que gera uma escalada mediática que, por sua vez, pode servir de base de legitimação de decisões políticas (como a proposta no senado americano referida acima). Esta é uma ideia explorada no *paper* “Loving the cyber bomb? The dangers of Threat Inflation in Cybersecurity Policy” de Jerry Tritto e Tate Watkins.

Atualmente, há cada vez mais consciencialização por parte dos países das suas fragilidades a nível de cibersegurança. Recentemente descobriu-se que a NSA está a construir um centro de comando de ciberguerra. Os países estão, portanto, atentos e preventivos e é geral a tendência para a preparação na retaguarda de equipas que possam agir de forma rápida face a ciberataques.

No entanto, países com menor poder informático e com menos programadores podem ter de recorrer a soluções *outsourcing*. Em países com crises económicas, pode existir uma rede de programadores desempregados, com talento e que não se importam de trabalhar para o país/empresa A, B, C, a troco de uma remuneração razoável. Estes cibermercenários podem

ser um problema pelas informações que comportam quando mudam de país/empresa perante o(a) qual respondem.

No que diz respeito a redes de hackers, o caso do Lulzsec, que se tornou conhecido pelo ataque à rede da Sony, é paradigmático. O Lulzsec e o Anonymous (um outro grupo de hackers) resultaram de um outro grupo anterior: o 4chan. O Anonymous tem uma motivação essencialmente política, enquanto que o Lulzsec ataca por diversão, cria problemas e, de alguma forma, são mais perigosos. Por isso, muitas vezes não se percebe a motivação dos seus ataques.

Estes grupos vão aumentando os seus membros e, mesmo sendo alguns deles descobertos e detidos, continuam a existir várias células a funcionar em vários locais do mundo e que continuam a atuar em nome do grupo.

O perigo destas redes de hackers são as infiltrações de entidades económicas e políticas que, usando competências técnicas de outros, procuram atingir os seus próprios objetivos. Começa a ser problemático para o poder político gerir este tipo de desafios com que nunca se tinha deparado.

O lado positivo é que este tipo de indivíduos pode ser cativado para o “lado bom”. Por exemplo, os mesmos indivíduos que captaram e divulgaram endereços de e-mail e passwords de sites de pornografia foram os mesmos que avisaram os serviços de saúde britânicos que tinham falhas nos seus sites.

Há uma consequência para os cidadãos quando aumentam as preocupações com a ciberguerra: tenta-se sempre diminuir o nível de privacidade. Os governos são, muitas vezes, cegos. Muitos dirigentes não entendem um certo tipo de cultura que existe neste tipo de sociedades digitais, isto é, o espaço-liberdade que a internet propicia. Daí que muitas vezes as gerações mais novas, os chamados nativos digitais, permitam e até aplaudam que hackers acessem a sites de jogos e retirem endereços de e-mail e passwords, como uma sensação punitiva sobre a empresa que os obriga a pagar por jogos que deviam ser gratuitos.

Em Portugal, há muitos estudos e teorias focados neste assunto. O problema é a questão da liderança para implementar medidas – alterna-se entre as opiniões que defendem uma liderança militar e as que defendem uma liderança governamental. Não há ninguém a mandar em Portugal na cibersegurança em Portugal. Faltam inclusivamente interlocutores em Portugal para discutir e implementar medidas a nível internacional.

A liderança não pode ser militar. Qualquer estrutura que venha a ser criada não pode ser pensada nos moldes da guerra tradicional. Antes tem que envolver a sociedade civil de forma vasta, contando com a participação de muitas empresas e outras entidades.

1.3. Intervenção de Gonçalo Caseiro

Tema da Conferência: **Oportunidade ou ameaça?**

Gonçalo Caseiro defende que a tecnologia tem muito pouco a ver com todos os ataques que foram mencionados pelo Pedro Fonseca. O problema, afirma, tem a ver sobretudo com uma ineficiente governança das TIC, com maus recursos humanos e com uma impreparação das organizações para lidar com esta situação.

Estamos a ficar cada vez mais digitais. As próximas gerações, os nativos digitais, certamente serão muito mais desmaterializadas do que nós e portanto as questões de

segurança ou de governança das tecnologias de informação vão ser cada vez mais importantes.

Também na administração pública vivemos um momento cada vez mais digital. É uma administração que cada vez mais tem impulsionado projetos de desmaterialização, simplificação administrativa.

Mas não é só da administração pública para o cidadão que é necessário discutir esta questão: é também entre funcionários públicos. É preciso ter em conta a utilização, por parte dos funcionários, de ferramentas que não são suscetíveis de serem controladas, como o Messenger, Skype, Facebook, Twitter. Tendo em conta a utilização destas ferramentas, a questão tem pouco a ver com tecnologia, mas mais com ética profissional e governança.

A primeira notícia da SQL *injection* feita à Sony Playstation já foi em 2008. A empresa já conhecia a falha há pelo menos três anos. Isto é um problema de governança dos sistemas de informação e dos recursos humanos. Foi um ataque rudimentar a sistemas que não têm proteção necessária há três anos.

Por isso, só é possível discutir cibersegurança e aplicar medidas de cibersegurança se tivermos organismos maduros na forma como se gere as TIC.

Se encararmos a AP como uma organização de tamanho considerável, que possui diversas unidades de negócio, dispersas geograficamente, com necessidades e objetivos distintos, então a problemática da organização e gestão da função informática estende-se à AP.

Dados do Instituto de Inspeção de Finanças de 2010 mostram que há menos licenciados a trabalhar nas TIC na AP. Se se quer mais segurança, não se consegue com menos pessoas licenciadas e capazes de implementar medidas de segurança e de as cumprir.

Há uma linha a cima da qual um organismo vale realmente a pena ter um orçamento de alguma grandeza e onde a questão da segurança não se perde na falta de recursos humanos ou meios financeiros, isto é, onde o organismo se torna realmente eficiente e eficaz; e uma linha abaixo da qual não existe nem segurança nem boas práticas. Se não reorganizarmos a função informática do Estado, se continuarmos a ter pequenas unidades a gerir informação sensível, não adianta nada dar diretrizes de cibersegurança. Se não têm boas práticas de manutenção nem boas práticas de governança das TIC, o que vai acontecer é o mesmo que aconteceu na Wikileaks ou na Sony.

2. Segunda Parte: Debate

2.1. Intervenção de José Tribolet

Em Portugal, a função informática é uma manta de retalhos. É difícil alguém conseguir entender o que o nosso sistema de informação e conseguir fazer estragos persistentes e duradouros numa estrutura que é uma cacofonia impressionante. E, no entanto, é uma infraestrutura nacional vital à sobrevivência do ser nacional.

É necessário definir o problema de que estamos a falar e temos que resistir à tentação louca de começarmos logo a falar em soluções. É preciso investir muito tempo deste grupo em conceptualizar e clarificar os problemas de que estamos a falar, isto é, definir o objeto de estudo. As propostas têm quer implementáveis, geríveis, realizáveis e isso implica princípios básicos de pensamento científico.

Há aqui objetos muito diferentes: infraestruturas TIC, *data-centers*, aplicações de negócio, estruturas de informação.

Atualmente não é possível mapear as infraestruturas informáticas de Portugal. Como não sabemos o que temos, não é possível proteger ou gerir essas infraestruturas. Há aqui necessidades primitivas que consistem em sabermos o que há, onde está, sob que responsabilidade funciona. No entanto, neste momento, começamos já a ter infraestruturas científicas e de engenharia que procuram associar, de forma unívoca e precisa, responsabilidades, competências e autoridade a atos que se praticam sobre realidades.

As infraestruturas vitais do país (que implicam a administração pública, atividade empresarial e social) têm que ser viáveis perante ataques, têm que ter capacidade de se manterem funcionais. É necessário saber como é possível recuperar de ciberataques e manter o país a funcionar. E, para isso, é necessário saber onde está a informação vital do país (arquivo de identificação, arquivo de propriedade, etc.), de quem é a responsabilidade, e como se recupera essa informação em casos de ataques ou acidentes.

Contudo, estão já a ser executadas operações sofisticadas, como o apuramento dos resultados eleitorais no Ministério da Justiça, um processo durante o qual é vital que não haja problemas e em que eventuais ataques não surtam efeitos. Neste momento temos um sistema de apuramento de resultados eleitorais que nos permitiria fazer outsourcing para uma série de países. Não é nada trivial conseguir parar o processo. É do melhor que há no mundo.

Nós temos aplicações e milhões de bases de dados, mas se a informação não é tratada e organizada nos nossos domínio informáticos, é como se ela não existisse. Um *datavolt* onde está a informação vital do país é, portanto, um projeto de defesa nacional de implementação urgente.

É necessário implementar sistemas (*complex adaptive dynamic systems control*) desenhados de forma a permitirem a sua observabilidade e controlabilidade – o que é normal em qualquer engenharia. Isto aplica-se com os mesmos princípios às organizações. Quer dizer que não pode haver nenhum agente capaz de uma ação que não esteja sujeita a um ponto de observação e a uma forma de controlo, sujeitos, por sua vez, às regras governamentais.

Neste momento, estamos a usar informática amadora, artística, ao invés de tecnologia séria e científica, para lidar com problemas de alta complexidade.

2.2. Intervenção de Henrique Santos

Os nossos alunos são cada vez mais capazes e inteligentes, mas estão cada vez menos formados com noções de segurança. As “armas” de ciberataque estão ao alcance de todos, mesmo para aqueles que profissionalmente ou eticamente não estão capacitados para usar esse tipo de ferramentas. É como se pudéssemos usar automóveis sem nunca aprender a conduzir. Há aqui um reforço que é necessário na educação desde uma idade muito tenra, para que esta capacidade seja rapidamente desenvolvida.

Quanto à questão de liderança, sem dúvida que vivemos numa anarquia em relação a quem manda em quê na organização dos sistemas de informação em Portugal. É claro que cada organismo sabe muitas vezes o que faz, muitos têm demonstrado uma enorme capacidade e conhecimento para fazer a sua gestão. Mas um sistema de informação como nós temos hoje é uma rede muito complexa e o elo mais fraco vai ser sempre aquele que vai criar o foco de insegurança.

Há cada vez mais ferramentas; a utilização é cada vez mais simplificada e automatizada; as capacidades são cada vez mais; os jovens são cada vez mais capazes; e as infraestruturas são cada vez menos adequadas. Se não se fizer nada para alterar esta situação, não se antevê nada de bom para o futuro.

2.3. Intervenção de Gomes Almeida

Está a ser constituído, atualmente, um grupo de trabalho sobre Segurança na Sociedade de Informação, composto por sócios da APDSI e por outras pessoas convidadas. Algumas linhas de ação que vão receber atenção são:

- os aspetos económicos em âmbito nacional e em âmbito empresarial;
- que tipos de custos se podem considerar por não se ter uma estratégia nacional para a sociedade de informação?
- aspetos culturais e educacionais: valerá a pena tirar uma fotografia da situação nacional quanto à cultura de segurança?
- cidadania e os direitos do cidadão na sociedade de informação; proteção dos direitos individuais.

2.4. Intervenção de Pedro Fonseca

Relativamente ao rumo que se vai dar à AP, poder-se-á seguir dois caminhos. Em primeiro lugar, pode-se tentar mais uma vez uma modernização recorrendo às pessoas que já lá estão, isto é, pode-se olhar para o que se tem e tentar racionalizar, correndo, no entanto, o risco de daqui a dez anos estarmos a falar desta oportunidade como uma oportunidade perdida.

A segunda hipótese é, à semelhança do que se faz nas empresas e mesmo nas universidades quando se quer lançar novos projetos, manter a estrutura tal como está e, em paralelo, criar-se uma estrutura leve, ágil, que possa queimar etapas sem estar presa a uma âncora e que, por isso, pode ser muito mais rápida. É possível criar uma equipa pequena, mas ágil e capaz, que seja capaz de olhar para o setor militar, civil, industrial, que abarque todos os setores onde haja informação sensível, e reúna toda essa informação partilhada pelas entidades em questão.

2.5. Intervenção de Gomes Almeida

A AP tem informação crítica e tem responsabilidade por infraestruturas críticas. Tem que haver alguma entidade que consiga concentrar e seja capaz de dinamizar. Quanto ao modelo de funcionamento, talvez valesse a pena constituir uma equipa de missão, mas para isso é preciso haver uma vontade política. Tem que haver uma governação só de assuntos relacionados com as tecnologias de informação no setor público. É importante criar um SERT nacional.

2.6. Intervenção de José Tribolet

Aconteceram alterações infraestruturais muito importantes nos últimos dez anos. O desenvolvimento da AP já está nos carris e não vai parar, essencialmente porque estamos já habituados a um determinado nível de serviço e não vamos aceitar qualquer coisa.

Nas Finanças as melhorias são evidentes. Os benefícios para o país do cruzamento entre as finanças e a segurança social são impressionantes.

A grande liderança de que precisamos é de ter um conceito e um projeto em que acreditemos. Até hoje nunca encontrei um projeto que valesse a pena fazer que tivesse dificuldades em arranjar dinheiro. O que normalmente não temos é projetos bem formulados com uma via de implementação e que seja alcançável com os meios que temos.

2.7. Intervenção de Pedro Fonseca

Quando falei na criação da organização, não quis dizer que se fossem buscar pessoas de fora da AP. É uma organização que tem que conseguir conciliar todos os interesses, conseguir obter informação e partilha-la a vários níveis, por forma a que toda a sociedade consiga ter uma perceção de segurança informática e, de alguma forma, consiga obrigar atores no terreno a terem um outro nível de responsabilidade que neste momento não têm.

Por exemplo, os ISP's vendem há anos pacotes de acesso à internet com o mínimo de segurança. Quando falam, aliás, de segurança é nas letras pequeninas. Quando falo de segurança, falo das empresas que vendem software, cheio de *bugs*.

Nós não vamos impedir os ciberataques, vamos ter que viver com isso. Não vamos buscar mais recursos humanos, não vamos buscar mais tecnologia, não vai haver mais servidores ou mais software de segurança para a AP. Vamos precisar, sim, de ter uma outra estratégia que implica uma rutura organizacional e de pensamento. Não têm que ser os governos ou a AP a fazer as coisas, tem que ser a sociedade.

A Missão para Sociedade do Conhecimento funcionou porque o ministro Mariano Gago decidiu que ele é que mandava, tinha o apoio do Primeiro Ministro e aquilo fez-se. Na altura, foi uma rutura com aquilo que havia.

Se chegar a haver um modelo de proposta de liderança, é preciso pensar para lá daquilo que estamos acostumados.

2.8. Intervenção de Alexandre Caldas

Ideias-chave:

- Isto não é um assunto só do Estado. Cibersegurança, segurança de informação, infraestruturas é um problema que claramente abrange Estado, Empresas e Cidadãos. Será sempre miópico olhar este assunto só pela perspetiva da modernização do Estado.
- A definição do objeto de estudo é, de facto, um primeiro passo para o grupo avançar.
- Também a questão da liderança é fundamental. Quando chegarmos ao ponto de transformar as propostas de ação em ação, vai ser essencial que haja um mecanismo para concretização. Vai ter que ser colocada à decisão política uma

proposta de ação concreta no terreno para formulação de uma equipa que atinja resultados.

- Essencial é também a educação e formação para objetivos concretos, como por exemplo, formar auditores de segurança.

ANEXO 9 - Relatório da sessão nº2 do GECENI

2ª Reunião do Grupo de Estudos sobre Contributos para uma Estratégia Nacional de Informação

6 de julho de 2011

1. Primeira Parte: Conferências

1.1. Intervenção de Lino Santos

Tema da intervenção: **Resposta a incidentes de segurança informática**

Objetivos da intervenção:

- conhecer o contexto da resposta a incidentes de segurança informática;
- conhecer o processo e as valências necessárias para uma boa resposta a incidentes;
- conhecer os principais requisitos e constrangimentos na criação de uma função de resposta a incidentes;
- conhecer o CERT.PT e as suas principais iniciativas.

Contexto:

- A maior parte das organizações responde a incidentes de forma *ad-hoc* ou *best effort*, isto é, não têm uma função estruturada para responder a incidentes e, portanto, usam os recursos que têm para responder àquele problema específico naquele dado momento.
- As organizações respondem a incidentes de forma isolada e, no entanto, os incidentes muito raramente dizem respeito apenas a uma organização. Sofremos incidentes vindos de uma rede, cujo alvo é também ele uma rede.
- As organizações, grande parte das vezes, não têm pessoal especializado ou capacitado para responder a incidentes.
- Em setores como a banca ou as telecomunicações, existem já quadros internacionais de normas que exigem uma função estruturada de resposta a incidentes.

Dentro da família ISO, temos um ISO dedicado à gestão de incidentes (ISO/IEC TR 18044:2004), mas também temos a função de resposta a incidentes tratada no ISO/IEC 27002:2005.

Numa perspetiva mais operacional, temos a resposta a incidentes como uma das funções dentro do ITILv3, o qual todas as grandes organizações estarão a adotar este normativo do ITILv3. A gestão de incidentes já está introduzida dentro de um conjunto de normas para gestão de TIC.

Onde surgiu o conceito de resposta a incidentes?

Surgiu aquando do Morris Worm em 1988. Um senhor chamado Morris desenvolveu o primeiro verme conhecido da internet, a qual era algo ainda muito pequeno comparativamente aos dias de hoje, mas já era um sistema bastante distribuído e com uma gestão descentralizada. Grande parte dessa internet colapsou. Resolver o problema até foi simples, a dificuldade esteve em coordenar a resposta junto de cada um destes responsáveis por cada uma das áreas administrativas que tinham sofrido com o Worm. Portanto, o problema colocou-se na coordenação.

Consequências:

- expôs a vulnerabilidade de segurança da internet;
- fez-se sentir a necessidade de coordenação técnica e resposta a incidentes de segurança;
- Robert Morris (filho do diretor da atual NSA) foi condenado a multa, 400 horas de serviço comunitário e 3 anos de pena suspensa
- com base nisto, foi criado o CERT/CC dentro da Universidade de Carnegie Mellon.

Qual o objetivo da resposta a incidentes?

É mitigar ou reduzir o impacto de incidentes de segurança, produzindo recomendações ou realimentando a gestão de segurança da informação implementando medidas preventivas ou dissuasoras que evitem novos acidentes e também responder ao acidente de forma mais célere.

A nomenclatura utilizada é extensa: CSIRT (Computer Security Incident Response Team); CERT (Computer Emergency Response Team); IRT (Incident Response Team) ; CIRC (Incident Response Capability) - designação utilizada pela NATO.

Estas siglas têm todas o mesmo significado: são serviços ou funções de resposta a incidentes de segurança informática.

A motivação para o desenvolvimento de uma rede nacional de CSIRT's esteve no mapa do número de CSIRT's na Europa. Em 2005, só existia um CSIRT em Portugal – o CERT.PT. Olhávamos para a Holanda, Inglaterra, Alemanha e eles tinham CSIRT's criados em quase todos os setores: telecomunicações, banca, administração pública, setor terciário. Portanto, em 2005 tinham capacidades de resposta a incidentes em quase todos os setores de atividade. E podemos encontrar todo o tipo de organizações em toda a Europa, desde o CSIRT espanhol da La Caixa ao CSIRT da Deutsche Telekom.

Caraterização de um CSIRT:

- Declaração de Missão
- Comunidade servida
- Portfólio de serviços prestados
- Pontos de contacto (interior e exterior)

- Políticas e procedimentos

Tipos de CSIRT:

- Centro de coordenação (ex: CSIRT de Carnegie Mellon; Centro de Coordenação no Ásia Pacífico, o APCert; o principal fórum de equipas de resposta a incidentes, o FIRST;) :
 - Estabelecer laços de confiança entre CSIRT's;
 - Obter uma visão global da análise de ameaças;
 - Comunidade servida são outros CSIRT's.
- Corporativo (servem internamente os seus serviços; respondem e defendem de ataques realizados contra os sistemas corporativos):
 - Melhorar o nível de segurança da organização;
 - Minimizar danos resultantes de incidentes;
 - Comunidade servida são os administradores de sistemas e os colaboradores em geral.
- Fabricante: centrado em melhorar a segurança do produto; a comunidade servida são os utilizadores dos produtos (a CISCO tem um CSIRT exclusivo para os clientes dos seus produtos que responde a problemas ou vulnerabilidades que são encontrados nos seus produtos, virado para o exterior; já a British Telecom tem dois CSIRT's: um virado para a sua base de clientes e outro para os seus sistemas corporativos).
- Governamental:
 - Melhorar os índices de segurança dos serviços do Estado;
 - Comunidade servida são os administradores de serviços do Estado e indiretamente todos os cidadãos.
- Nacional:
 - são diferentes dos governamentais porque tipicamente respondem a incidentes de cidadãos individuais; têm a sua atenção centrada em coisas como combate a *botnets* e melhoria da rede da internet como um todo;
- Sectorial (os EUA têm ultimamente incentivado a criação de CSIRTs sectoriais; se pensarmos em sistemas SCADA e na proteção de infraestruturas críticas, é um assunto completamente diferente do combate a *botnets* e, por isso, faz sentido ter um CSIRT especializado para uma área como o SCADA). Temos alguns exemplos já criados. Em França temos um CSIRT para o setor terciário.

- Proteção de infraestruturas críticas: objetivos específicos que no fundo vão melhorar a resiliência das infraestruturas críticas nacionais, como os exemplos norueguês da NSM e inglês do CPNI.
- Setor académico: quase todas as entidades académicas têm um CSIRT montado e a comunidade servida são os utilizadores da rede académica.

A relação com a comunidade é muito importante na operação de um CSIRT e a sua eficácia depende desta relação.

Definição de autoridade:

- Total: o CSIRT tem a autoridade para tomar decisões e executar as medidas necessárias (pode ir ao limite de cortar o PC de um determinado utilizador);
- Partilhada: o CSIRT presta apoio à comunidade e partilha o processo de decisão (por exemplo, a ação de cortar um PC parte do próprio utilizador, do cliente do CSIRT);
- Nenhuma: o CSIRT presta simples aconselhamento à comunidade, cabendo a esta última executar as medidas que entender (muito dificilmente prestam serviço de resposta a incidentes, prestam sim serviço de aconselhamento e nada mais do que isso).

Esta questão da autoridade é extremamente importante porque o processo de resposta a incidentes só funciona se houver confiança entre a comunidade servida e o CSIRT. Ninguém reporta incidentes se não souber a quem os deve reportar. Nas nossas organizações, muito provavelmente se alguém encontra um vírus no computador, não diz a ninguém e apaga-o. Mas a informação de que aquele computador teve um vírus pode ser extremamente importante se correlacionada com outros eventos de segurança dos quais o CSIRT já tem conhecimento. O *situation awareness* é um dos papéis do CSIRT: receber a informação dos vários lados, correlacionar e ter a melhor resposta possível.

Serviços de um CSIRT

- Serviços reativos: resposta a incidentes; alerta; tratamento de vulnerabilidades; tratamento de artefactos; análise forense; análise de malware.
- Serviços pró-ativos: acompanhamento de tecnologia; recomendações; auditorias; monitorização e deteção de intrusões; operações de segurança.
- Gestão e qualidade: análise de risco; continuidade de negócio; *disaster recovery*; gestão da segurança; formação e capacitação; consultadoria; avaliação e certificação de produtos; consciencialização.

Os serviços de um CSIRT são um pouco a “sopa da pedra”, isto é, deverá prestar resposta a incidentes mas é natural que ao longo dos anos venha a prestar mais serviços, dado o grau de especialização com que fica nesta área.

Enquadramento Funcional

Existem vários modelos de funcionamento:

- modelo independente: existe uma equipa de resposta que não depende de nenhuma direção nem área funcional, pelo que reporta diretamente à administração;
- modelo embebido: aproveitam-se recursos das várias áreas funcionais: valências técnicas, da assessoria jurídica, da comunicação e imagem, etc.
- modelo hierárquico: em empresas muito grandes, com sucursais, ou multinacionais com instalações em vários países (independentemente de termos um modelo independente ou embebido, podemos ter uma hierarquia de CSIRT's);
- modelo de voluntariado, que é aquele que procuramos evitar, ou seja, quando existe um incidente, sentamo-nos à volta de uma mesa e tentamos resolver o incidente.

Processo de resposta a incidentes

Inputs (reports, monitorização de sistemas de proteção, pedidos de assistência)



Resposta a incidentes



Outputs (fix ou patch; não existindo uma solução imediata, podemos criar um *work around* que reduza o impacto, enviar um alerta à comunidade de segurança, produzir uma recomendações e ações de consciencialização, etc.)

CERT.PT

- Serviço criado em 2000, acreditado internacionalmente em 2004;
- Atua como CERT nacional de facto em regime de *best effort*;
- Equipa de 5.5 empregados a tempo inteiro;
- Tratamento de 5000 incidentes/ano, sendo que a tendência é de crescimento (não quer dizer que haja mais incidentes, mas antes que temos mais capacidades e mecanismos para os tratar);
- Análise diária da comunidade de segurança, da qual resulta a publicação de recomendações ou de alertas;
- Desde 2005, tem vindo a promover a criação de novos CSIRT's em Portugal;
- Estamos filiados no principal fórum internacional de resposta a incidentes de segurança – o FIRST – desde abril deste ano.

Missão: o CERT. PT tem como missão contribuir para o esforço de cibersegurança nacional, nomeadamente no tratamento e coordenação da resposta a incidentes, na produção de alertas e recomendações de segurança e na promoção de uma cultura de segurança em Portugal.

Há uma diferença entre tratamento e coordenação: fazemos tratamento para a nossa rede onde temos uma autoridade que nos permite cortar o tal endereço IP ou o tal computador da rede; por outro lado, fazemos coordenação quando estamos a falar de ciberespaço nacional. Se na rede académica verificamos um grande número de violação de *copyright*, no ciberespaço nacional temos outras tipologias de incidentes. Esta diferença na tipologia de incidentes não tem que ver diretamente com o tipo de ato ilícito que é praticado dentro da nossa rede ou fora, tem mais a ver com aqueles dos quais nós temos conhecimento. Como somos responsáveis perante as entidades que reportam acidentes de tipo violação de *copyright* por aqueles endereços de IP, temos conhecimento apenas desses que pertencem à nossa rede.

Formação

Estamos a trabalhar em duas áreas:

- “Criação de uma capacidade de resposta a incidentes”, ação de formação de um dia orientada para responsáveis pela informática ou gestores de organizações que pretendam criar uma organização de CSIRT.
- “Fundamentos de tratamento de incidentes”, ação de formação de dois dias, destinada a pessoal técnico de um CSIRT.

São várias as entidades com quem o CERT.PT coopera a nível internacional, desde o TF-CSIRT e ENISA à NATO (em articulação com o EMGFA).

Rede Nacional de CSIRT's

Objetivos:

- criar um ambiente de cooperação e assistência mútua no tratamento de incidentes;
- criar indicadores e informação estatística;
- criar os instrumentos necessários à prevenção e resposta rápida num cenário de incidente de grande dimensão.

Esta rede é constituída por 11 membros, pertencentes aos setores da Academia, ISP, Forças Armadas e Banca.

Documentos e instrumentos criados:

- taxonomia comum para classificação de incidentes;
- código de conduta;
- conjunto mínimo de tipos de incidentes tratados (falsidade informática, interferência em sistema informático, interferência em dados – malware);
- formato de troca de incidentes;
- boas praticas de atuação (definição de expectativas para a comunidade);
- primeira reunião de indicadores nacionais em 2011 relativos a 2010;

Plano 2011 - seis *working groups*:

- WG1: operacionalização de instrumentos;
- WG2: articulação com forças e serviços de segurança;
- WG3: *awareness*;
- WG4: combate ao malware;
- WG5: incidente de grande dimensão;
- WG6: alargamento da rede;

1.2. Intervenção de Carlos Alexandre

Tema da intervenção: **Engenharia Social na Guerra de Informação**

“Nenhuma corrente é mais forte do que o seu elo mais fraco” – Sir Arthur Conan Doyle

Será o fator humano o elo mais fraco da segurança da informação?

Parece que é senso comum dizer que sim, pois não é programável, a sua reação não é previsível. Pretende-se demonstrar no final desta intervenção que o fator humano não é, na verdade, o elo mais fraco.

Definição do conceito de Engenharia Social

“A Engenharia Social usa a influência ou persuasão para enganar uma pessoa convencendo-a que o atacante é alguém que não é. Como resultado, o engenheiro social consegue tirar vantagem da pessoa para obter informação, com ou sem ajuda da tecnologia” – Kevin Mitnick, *hacker*

A engenharia social não é um fenómeno de hoje. Antes de existirem os sistemas de informação, já existia engenharia social. Veja-se, por exemplo, o *case study* de “Adão e Eva”. Vejamos a árvore como uma base de dados e as maçãs como dados, informação. Adão e Eva são dois utilizadores que sabiam que não podiam aceder a essa informação – há, portanto, uma política bem definida, que não é habitual nas organizações.

Sistematizando:

1. Políticas bem definidas;
2. Patrocínio de topo (Deus);
3. Sensibilização de todos os utilizadores;
4. Hacker com *nickname* “cobra”;
5. Técnicas de Engenharia Social sobre Eva;
6. Eva acede a informação confidencial – quebra na área das políticas de segurança;
7. Eva partilha informação com Adão;

8. Auditoria detetou quebra de política – algo que dificilmente acontece nas organizações e daí a grande taxa de sucesso e impunidade dos ataques de engenharia social;
9. Conclusão: “expulsão” por justa causa.

“Somente amadores atacam máquinas; os profissionais atingem pessoas” – Bruce Schneier, (criptógrafo e especialista em segurança de informação)

Em 1996, Schneier, na obra *Applied Cryptography*, dizia:

“In my vision cryptography was the great technological equalizer; anyone with a cheap (and getting cheaper every year) computer could have the same security as the largest government”.

Portanto, para Schneier, com modelos matemáticos sofisticados, iríamos conseguir garantir a segurança da informação, na perspectiva de transmissão segura, do não acesso a quem não estiver autorizado.

Já em 2000, Schneier admite que se enganou, que a criptografia não é suficiente, mas também diz que quem acredita que vai resolver os problemas de segurança com a tecnologia não está a perceber quais são os verdadeiros problemas, porque não podemos esquecer o fator humano.

Guerra de Informação

O objetivo é melhorar a posição relativa da nossa organização, isto é, que os nossos concorrentes saibam o mínimo da nossa informação confidencial, sobre aquilo que estamos a desenvolver internamente, ao passo que eu quero saber o máximo sobre aquilo que eles estão a desenvolver.

Na área civil, não é aceitável que, para obter informação sobre a minha concorrência, pise a linha da legalidade. Por isso, quando eu estou a falar de obter informação sobre a concorrência estou a falar de *competitive intelligence*, ou seja, a vertente legal de pesquisa de informação.

No entanto, quando estou a defender a minha organização, não posso ser ingénuo ao ponto de achar que os meus concorrentes não vão ultrapassar essa linha legal. Portanto, tenho que me defender de todos os ataques que possa sofrer, legais ou ilegais. Assim, na defesa funciona a lógica da guerra de informação, no ataque a da *competitive intelligence*.

A engenharia social entra na vertente não legal e na inconsciência dos utilizadores de que estão a ser atacados, embora também possa ser exercida no âmbito legal e estando os utilizadores conscientes do ataque. A espionagem é exercida maioritariamente no âmbito ilegal, com ou sem consciência por parte dos utilizadores. O *competitive intelligence* é feita exclusivamente no âmbito legal. A engenharia social aproxima-se, portanto, do âmbito da espionagem – se quisermos saber como se faz engenharia social, nada melhor do que ir aos manuais militares sobre como se faz espionagem, onde estão os modelos bem definidos. A engenharia social deve ser vista como uma forma amadora de espionagem.

Os meios justificam os fins? A diferença no recurso a espionagem ou a *competitive intelligence* reside na rapidez na obtenção dos resultados, sendo que a espionagem está em clara vantagem e daí que seja muita vezes utilizadas pelas empresas.

Quais são os ativos alvo de ataques de Engenharia Social? Onde a informação estiver: sistemas de informação, mas também podem ser papéis de trabalho, *drafts*, telefonemas, etc.

Quando temos um relatório final, podemos coloca-lo numa pasta vermelha sob toda a segurança e torna-lo confidencial. Mas até conseguirmos esse relatório, há muitos outros relatórios produzidos onde está a mesma informação. Todo esse processo devia ter um tratamento semelhante ao relatório final. Se para os militares isto não é novo, na área civil isto ainda necessita de alguma sensibilização.

Qual a tipologia das vítimas? São normalmente as pessoas cuja função é ajudar os outros, nomeadamente, secretariado, *help desk* e suporte ao cliente, marketing, vendas e relações públicas, seguranças, administradores e técnicos de sistemas – são passíveis de ser atacados por alguém que diz precisar de ajudar quando na verdade não precisa. Isto é o que diz a bibliografia. Mas, na verdade, as vítimas somos nós todos, porque involuntariamente podemos vermo-nos envolvidos em atividades criminosas.

“Talvez a Guerra não vos interesse, mas a Guerra interessa-se por vós” - Leon Trotsky

Existem vários casos de espionagem corporativa:

1. P&G descoberta a investigar projetos da Lever através da análise de lixo. Fez-se um acordo extrajudicial na área dos 10 milhões de dólares. Ficaram as duas mal na fotografia: a Lever porque deitou informação fora sem destruí-la, a PG porque foi apanhada “no frasco das bolachas”.
2. O CEO da Oracle, Larry Ellison, admite ter contratado investigadores privados para espionagem corporativa embora não concorde com os métodos utilizados.
3. McLaren obteve uma cópia do manual de operações da Ferrari.
4. Lockheed Martin afirma que a Boeing obteve milhares de documentos confidenciais relativos a um programa militar no valor de 2B\$. O Pentágono revogou negócios no valor de 1B\$ com a Boeing.
5. MGA Entertainment, fabricante da Bratz, acusou a Mattel, da Barbie, de fazer espionagem industrial há mais de 15 anos.
6. Em 2005, o conselho de administração da empresa HP foi acusado de usar meios ilegais para investigar os autores da passagem de documentos sigilosos para a imprensa. Demissão de dois elementos do CA da HP. Provou-se que havia de facto alguém a passar informação ao Wall Street Journal, mas em contrapartida os dois administradores que tomaram a decisão de investigar, através de meios não legais, também foram demitidos.
7. O executivo José Ignacio López de Arriortua, ex-diretor da General Motors na Europa, foi acusado de passar informação confidencial, quando foi contratado para um alto cargo na Volkswagen

Porque é que estamos tão permissivos a ser alvos de ataques de engenharia social?

O agente que passa a informação pode estar a fazê-lo ingénua ou intencionalmente. No primeiro caso, o ataque é feito através da persuasão e há vários fatores psicológicos que justificam essa permissividade (validação social, autoridade, curiosidade, etc.). No segundo caso, sendo intencional, os fatores podem relacionar-se com dinheiro, ideologia, coerção ou ego. Deixa de ser uma vítima e passa a ser um agente recrutado.

O que acontece normalmente com as empresas é que existe de facto uma grande preocupação com o perímetro de segurança, quer ao nível da segurança física, quer ao nível dos sistemas de informação, mas um desleixo face à segurança no seu interior. Trata-se da chamada política de segurança tipo M&M: “Hard outer shell and soft center”.

Como se resolve esta questão da engenharia social?

Primeiro, temos que criar a *firewall* humana, isto é, sensibilizar todos os utilizadores para a questão da engenharia social. Numa organização como a Caixa Geral de Depósitos, estamos a falar de 20.000 pessoas, no nível 1 da *firewall* humana.

Depois temos todos os nossos parceiros e clientes (stakeholders), que constituem a *firewall* nível 2: dezenas ou centenas de milhares de utilizadores.

Por fim, temos a população em geral. E, neste sentido, devem a CGD e todas as outras organizações participar na sensibilização da população em geral? A resposta é sim, porque as *bootnets* estão em todos os computadores. Se as pessoas não tiverem preocupações de segurança em casa, há computadores que podem estar a atacar o site da CGD. Por isso, devemos preocupar-nos com a educação de segurança da população em geral.

Acredito que as nossas empresas padecem de uma insensibilidade congénita à dor. Não estão a sentir os ataques e só quando os números estiverem muito negativos é que percebem que algo está mal.

No pain, no gain.

“Wisdom is nothing more than healed pain” - Robert Gary Lee

É necessários que as empresas sintam as dores. Mas quem deve detetar essa dor?

Utilizando o paradigma biológico do corpo humano, a reação tem que ser imediata e deve ser de todos, não apenas dos técnicos na área da segurança de informação. Se não assumirmos todos na organização o papel de sensores de dor, a empresa não vai sentir os ataques. O fator humano não deve ser o elo mais fraco, deve sim ajudar-nos a reforçar aquilo que nós já estamos a fazer na área da segurança física e na área da segurança de informação.

Ideias a reter:

- a engenharia social explora vulnerabilidades humanas;
- pode ou não utilizar tecnologia;

- na maior parte das vezes, a vítima não se apercebe de que está a ser manipulada;
- os ataques de engenharia social são reais e acontecem no dia a dia (os ataques referidos atrás pouco tinham de tecnológico, mas visavam sim o fator humano);
- a maioria dos ataques de engenharia social tiram proveito de fatores psicológicos que inibem uma resposta adequada;
- é possível minorar os efeitos da engenharia social através da construção da *firewall* humana;
- a *firewall* humana não se limita ao interior das organizações.

Segurança física e segurança de sistemas de informação devem integrar-se e atuar como um sistema de segurança global, pois a engenharia social é transversal a ambas. Não podem funcionar portanto como compartimentos estanques.

2. Segunda Parte: Debate

2.1. Intervenção de André Zuc

Um dos problemas que mais se nota nos alunos é a indiferença que eles manifestam face aos problemas de segurança, privacidade, responsabilidade civil. Muitas vezes ficam assustados quando veem que uma pequena brincadeira que pensavam ser incólume fazem mais estragos do que estavam à espera. Os jovens parecem não estar minimamente despertos para os problemas de segurança e, pelo contrário, até acham muito interessante fazer uma série de disparates, nomeadamente no que diz respeito a direitos de autor. Como é que nós, num universo que está completamente distante desse problema de segurança comunitária, que faz até a apologia da subversão do sistema, podemos incutir-lhes princípios de segurança e proteção?

2.2. Intervenção de Carlos Alexandre

O currículo escolar deveria passar por disciplinas obrigatórias, não só de utilização de computadores, mas de segurança de informação. Como se implementa é uma questão em aberto.

2.3. Intervenção de Lino Santos

Numa perspetiva académica, os últimos estudos que têm sido feitos dizem que um investimento em *awareness* não será um fator decisivo para a resolução da situação. Esses mesmos estudos dizem, no entanto, que se deve continuar e reforçar esse investimento, não esperando que toda a gente vá estar efetivamente consciente do que está a fazer.

Os académicos dizem também que essa consciencialização e alerta para os perigos deve começar o mais rápido possível. O Estado português, com financiamento até da Comissão Europeia no programa “Safer Internet Plus”, tem vindo a investir nesse âmbito, nomeadamente através do Ministério da Educação, em iniciativas junto de todos os alunos do ensino básico e secundário.

2.4. Intervenção de José Martins

Sentem-se confortáveis com os métodos e modelos que atualmente existem nas organizações para fazer a segurança da informação? Fala-se muito na aplicação de normas, como a 27001 e 27002, mas a questão é que essas normas apenas nos alertam para o que vamos fazer. Mas qualquer norma tem que responder ao “o quê”, “como” e “porquê”. Como é que nas vossas organizações respondem a estes elementos?

2.5. Intervenção de Lino Santos

Nós não respondemos dessa forma holística a esses elementos. Isso é um modelo extremamente difícil de implementar, vai mesmo para além do ISO 27001, sendo este já de si um pesadelo de implementar. A nossa abordagem tem sido a das “camadas de cebola” ou da “sopa de pedra”, ou seja, vai começando de forma pequena e vai crescendo dentro do nível de serviços e do âmbito de atuação. E não estamos claramente nesse nível. Acho impossível endereçar esse nível de uma única assentada.

2.6. Intervenção de Carlos Alexandre

Todas essas normas servem-nos para termos um destino a alcançar, como uma referência para irmos atingindo, mas não creio que tenhamos o objetivo de estar certificados na norma. Não tenho ideia que estejamos a tentar ter a certificação ao cobrir todas as áreas, serve antes de linha de horizonte.

2.7. Intervenção de José Tribolet

A linguagem que nós estamos a usar hoje para lidar com este problema é inadequada. A linguagem humana do sistema nervoso humano sim, é adequada. Nós temos sensores distribuídos, processadores centrais e locais e intermédios. Todo o nosso sistema, que é feito de outros sistemas, é constituído por sensores, redes e dispositivos a vários níveis da hierarquia do nosso sistema, para respostas imediatas, intermédias, etc.

Da mesma forma, nós temos que desenhar a organização toda com os *assets*, nomeadamente informação, *assets* físicos, etc. E temos que rodear as organizações de sensores e de actuadores locais, regionais, globais, para atuar. Nós hoje não temos este pensamento no desenho das nossas redes. Não há sensores para monitorar o que se passa com a informação.

Temos uma base científica nova no mundo, que apareceu em 2005, que nos está a dar mecanismos novos e completos e em que as noções de responsabilidade, autoridade e competência por recursos e sobre ações atómicas está univocamente definido. Isso tem que ser aplicado às organizações. Isso é que vai permitir que o elo mais fraco se torne no elo mais forte, quando eu der ao elo mais fraco um leque de ações e responsabilidades sobre *assets* bem definidos no seu perímetro.

Isto implica alguma libertação mental de modelos que estão a ser despejados em camadas e que estão a obscurecer o “cenário de batalha”. Cada vez temos mais normas, mais ISO’s, mais Basileia’s. São tudo coisas aplicadas no nível de cima, mas, nos níveis mais baixos, os funcionários não estão conscientes das suas responsabilidades.

Na maior parte das redes das organizações em que tenho trabalhado, algumas das quais tenho auditado, o que se passa é indescritível. O uso na rede para ver pornografia, para fazer *downloads* de vídeos, para ouvir música, para estar em redes sociais, é inacreditável. A rede pública portuguesa ficava a funcionar com o dobro ou triplo da *performance* se tivesse uma política minimamente decente de defesa do interesse público e de ética no uso destes meios. Os responsáveis dessas organizações têm que ser chamados à responsabilidade pela inexistência de uma política nessa matéria.

O dinheiro que gastamos na AP com isto é brutal. Esta é uma daquelas poupanças imediatas.

2.8. Intervenção de Alexandre Caldas

O problema abordado pelo Professor José Tribolet implica política ativa, quer dizer, não basta ter políticas e normas definidas – estas têm que ser efetivamente aplicadas. Há aqui um problema de mentalidade coletiva que vai ter que ser brutalmente ultrapassado. Efetivamente isto exige definição de políticas, mecanismos de autoridade e controlo, e aplicação efetiva das políticas.

2.9. Intervenção de Joaquim Fraga

Quando as pessoas não tem noção dos perigos em causa, desleixam-se completamente quanto à segurança. O que não quer dizer que as ações que tomamos nos bancos em relação à segurança, não estejam a produzir efeitos. Acho até que somos um exemplo porque são vários os clientes que telefonam antecipadamente para os bancos a reportar ocorrências pouco comuns ou a denunciar páginas. Quer seja por imposição, medo ou sensibilização, eu acho que temos um papel a desempenhar e temo-lo desempenhado.

É claro que os bancos têm o dever de informar e sensibilizar. Nós no fórum de segurança online, onde estão vários bancos representados ao nível da APB, uma das coisas que fazemos é exatamente tentar informar conjuntamente, porque o problema da segurança é um problema transversal e não apenas só de um.

Relativamente aos CERTs, como é que este CSIRT se integra no CSIRT nacional governamental? É necessário haver uma entidade publica que integre todos os CSIRT's e dê unidade a este processo.

2.10. Intervenção de Lino Santos

O CERT.PT é um CERT académico e tem funcionado desde 2004 como CERT nacional de facto. Está dentro de uma categoria que está prevista dentro da tipologia de CERTs nacionais da ENISA, isto é, preenche um vazio existente de responsabilidade nacional pela resposta a incidentes. Não somos o único país europeu nessa categoria – existem cinco que têm um CERT, académico ou não, que têm preenchido um vazio legal de atribuição de responsabilidade de CERT nacional.

Relativamente ao CERT nacional / governamental, estes têm objetivos bastante diferentes, como já foi referido. O primeiro deverá orientar a sua preocupação para qualidade das redes e dos PC's para o público em geral: combate ao malware, sensibilização, etc; o segundo atua para proteger os *assets* do Estado.

No contexto internacional, há abordagens complicadas, muito complicadas e simples, que normalmente estão condicionadas por dois fatores: política de ameaças (a forma como o país gere a política de ameaças) e os recursos disponíveis/dimensão do país.

Muitos países europeus adotaram como solução simples uma solução progressiva ou temporária que passou por pegar nestes CERTs nacionais de facto e, sob contrato com o governo, elaborar um projeto a 4/6 anos para prestação do serviço de CSIRT nacional e, eventualmente, de um *embedding* de um novo CERT nacional, que não exista no país. O primeiro a adotar essa filosofia foi o CERT belga: era um CERT académico e o Estado celebrou um contrato de 4 anos para que fossem reforçadas as *baseline capabilities* necessárias num CERT nacional, como por exemplo o alargamento do horário para 24/7, que é uma coisa que tipicamente os CSIRTs académicos não têm e que os nacionais devem ter.

Na Polónia, o CERT nacional nasceu de uma associação de ISP que já existia, mas foi carimbada como CERT nacional pelo governo. Há, portanto, várias soluções.

2.11. Intervenção de António Bento

Formação, qualificação e consciencialização são condições imperativas e nucleares para implementar sistemas de gestão da segurança global, incluindo questões físicas e de informação, mas não chegam.

Ter políticas definidas e códigos de ética e conduta também são mandatórios, mas não chegam.

Em quantas das organizações que conhecemos que já implementaram políticas e procedimentos no âmbito da segurança é que existem objetivos de equipa associados à temática? E, a partir daí, quais são os mecanismos, quer de recompensa, quer de punição pelo não cumprimento das políticas e dos códigos de ética? Quais são as reais consequências que, no fundo, a organização utiliza para recompensar as boas práticas nesse domínio ou punir as más práticas, lesivas para a organização, equipas e indivíduos?

Por outro lado, até que ponto estamos em condições de avaliar a verdadeira dimensão da dor, isto é, o retorno do investimento na implementação de sistemas de segurança, da informação e globais, e o retorno e o custo da gestão dos incidentes de segurança?

Porque, a partir daí, talvez consigamos fechar o ciclo, a monitorização, e voltar à primeira questão: porque é que implementamos estes sistemas, este modelo, porque é que seguimos estas boas práticas?

2.12. Intervenção de Lino Santos

Os privados não procuram avaliar as medidas introduzidas de acordo com uma análise custo-benefício. Pensam ao contrário: precisam de saber qual é a real situação para avaliar quanto devem investir em medidas de segurança. Isso também faz sentido depois de uma avaliação do valor que se pretende proteger. Por exemplo, na FCCN, a informação gerida não tem praticamente valor nenhum, pelo que pensamos que introduzir um modelo ISO 27001, com estas camadas todas, para proteger a organização como um todo, é *overkill*.

Eu concordo com esta abordagem dos privados. Os modelos devem ser implementados em função do valor a ser protegido.

2.13. Intervenção de André Zuc

Quanto à questão de as pessoas sentirem mais tarde a responsabilidade de partilharem informação, no caso dos jovens o problema é não existir dor. Mas hoje os sistemas são ainda mais perigosos do que isso, já que convidam os utilizadores a dar informação que nem sequer lhes pertence. Por exemplo, a lista de contactos.

2.14. Intervenção de Viegas Nunes

Às vezes corremos o risco de só vermos os elementos detratores de informação. A perseguição de interesses dos atores, no sentido positivo, e obviamente na prevenção que a sua detração por outros possa ocorrer, é muitas vezes um aspeto marginal, quando devia ser o aspeto central. A estratégia passa por uma lógica de defesa de interesses. Perspetivar áreas como a cibersegurança ou ciberdefesa como áreas nucleares do debate é interessante, mas é apenas uma das faces do problema. Nós temos que explorar a outra vertente que nos permite acrescentar valor e desenvolver estratégias positivas, concretizar determinados objetivos nacionais.

2.10. Intervenção de Alexandre Caldas

Quatro áreas de foco das duas sessões:

- administração eletrónica;
- redes sociais e impacto social;
- resposta rápida a incidentes de segurança informática;
- engenharia social.

Conceitos/ideias abordadas nas duas sessões:

- liderança;
- coordenação;
- a definição clara do problema, do objeto de estudo;
- segurança informática, segurança de informação;
- metodologias de abordagem;
- eficácia;
- análise de risco, análise de valor;
- linguagem a utilizar;
- necessidade de inventariar recursos e ativos;
- infraestruturas críticas;
- modelos a aplicar;
- políticas públicas ativas;
- classificação de informação;
- formação e competências;
- sistemas complexos;
- estratégia.